



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Václava Trajera a soudkyň Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Daniely Menclové ve věci

navrhovatele: **V. R.**, narozen X,
bytem X,
zastoupen advokátem JUDr. Milošem Tuháčkem,
sídlem Převrátilská 330, 390 01 Tábor,

proti
odpůrci: **Obec Modlany**,
sídlem Modlany čp. 34, 417 13 Modlany,
zastoupen advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou,
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu Modlany vydaného usnesením zastupitelstva obce Modlany č. 4/5/2022 na zasedání konaném dne 21. 9. 2022

takto:

- I. Územní plán Modlany vydaný usnesením zastupitelstva obce Modlany č. 4/5/2022 se v části týkající se pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD a XE v k. ú. X **zrušuje**, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 24 249 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se v návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaném v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení části Územního plánu Modlany, schváleného usnesením zastupitelstva obce Modlany č. 4/5/2022 ze dne 21. 9. 2022 (dále též jen „nový územní plán“ nebo „OOP“), a to v rozsahu týkajícím se pozemků navrhovatele parc. č. XA, XB, XC, XD a XE v k. ú. X (dále jen „předmětné pozemky“). Navrhovatel rovněž požadoval, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení.

Návrh

2. V podaném návrhu navrhovatel nejprve odůvodnil svou aktivní legitimaci pro podání předmětného návrhu s tím, že nový územní plán představuje nepředvídatelný, neproporcionální a diskriminační zásah do jeho vlastnického práva, neboť mu, jakožto vlastníku předmětných pozemků, v důsledku změny územního plánu bylo znemožněno užít je dlouhodobě plánovaným způsobem, tj. pro výstavbu rodinného domu. V předcházejícím územním plánu byly předmětné pozemky zahrnuty do plochy Z1/R1, přičemž šlo o zastavitelnou plochu s funkcí bydlení a hlavním funkčním využitím bylo mj. rodinné bydlení.
3. Navrhovatel především namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí o jeho námitkách, které navrhovatel vůči návrhu nového územního plánu uplatnil. Konkrétně se jednalo o námitky, spočívající v netransparentním zařazení předmětných pozemků do plochy „ZP – zeleň přírodního charakteru“ (dále též jen „ZP“), v absenci odůvodnění změny územního plánu, a ve snížení tržní ceny předmětných pozemků, znehodnocení investic a nákladů navrhovatele, neproporcionalitě a nepředvídatelnosti.
4. Navrhovatel namítal, že v grafické části návrhu územního plánu není konkrétně vyznačeno, zda se zařazení do plochy ZP týká všech jeho pozemků. Dle žalobce tak vlastníci pozemků, dotčené státní orgány a ani členové zastupitelstva odpůrce neměli dostatečně konkrétní informace o tom, co vlastně nový územní plán mění. Způsob, jakým se odpůrce s touto jeho námitkou vypořádal, považuje navrhovatel za nedostatečný. Navrhovatel má totiž za to, že odpůrce provedl konkretizaci pozemků dodatečně, tj. ve vypořádání námítky odpůrce, avšak současně vyhodnotil tuto námitku jako nedůvodnou. Navrhovatel shledal, že tento postup odpůrce představuje jednak podstatné porušení jeho procesních práv, jež bylo způsobitelné ovlivnit zákonnost rozhodnutí o námitce, a dále porušení procesní zásady volného hodnocení důkazů a zásady materiální pravdy.
5. Za nedostatečně odůvodněné považuje navrhovatel vypořádání jeho námítky o absenci odůvodnění změny územního plánu. Poukázal na to, že přestože je v novém územním plánu uvedeno, že je v něm navržen rozvoj bydlení v území, skutečnost, že předmětné pozemky byly nově zařazeny jako zeleň přírodního charakteru, je s tímto požadavkem v rozporu, který však nebyl v odůvodnění vysvětlen. Navrhovatel v námitkách upozornil, že v návrhu nového územního plánu není obsaženo konkrétní odůvodnění změny vymezení plochy Z1/R1, a dále že předmětné pozemky splňují v odůvodnění uvedené požadavky pro jejich zařazení mezi plochy se způsobem využití bydlení v rodinných domech, a to stejně jako plocha označená v návrhu územního plánu jako Z27, s níž předmětné pozemky přímo sousedí. Odpůrce však dle navrhovatele ve vypořádání této námítky žádné skutečnosti či argumenty, jež by byly alespoň v základním rozměru způsobitelné odůvodnit změnu v zařazení předmětných pozemků, která podstatným způsobem zasahuje do vlastnického práva navrhovatele, neuvedl. Pokud odpůrce ve svém vyjádření k námitkám navrhovatele Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

zmiňoval závěrečnou dohodou všech účastníků procesu pořizování územního plánu, pak k žádné dohodě mezi odpůrcem a navrhovatelem nedošlo. Argumentoval-li odpůrce závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, pak tyto závěry vyplývaly z jiného skutkového stavu a nejsou dle navrhovatele aplikovatelné na daný případ.

6. Navrhovatel dále uvedl, že odpůrce nikterak nereagoval na jeho důkazy podloženou námitku, že provedenou změnou bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání a právní jistoty a došlo ke znehodnocení jeho investice do předmětných pozemků.
7. Navrhovatel považuje OOP za nepřezkoumatelné nejen pro nevypořádání námitek navrhovatele, ale také pro nevyhodnocení zastavitelnosti předmětných pozemků. Z odůvodnění OOP totiž není dle navrhovatele zřejmé, proč byly právě předmětné pozemky novým územním plánem přeraženy ze zastavitelných ploch určených k bydlení do ploch ZP. Přestože měl být stávající územní plán jakožto jeden z podkladů pro nový územní plán podle odůvodnění OOP vyhodnocen z hlediska naplnění ploch a z hlediska vhodnosti převzetí ploch s tím, že z větší části jsou zastavitelné plochy převzaty z platné územní plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“) obce, v kapitole 11.3.4 (Odůvodnění vymezení zastavitelných ploch) se nový územní plán vyjmutí předmětných pozemků ze zastavitelné plochy nevěnuje. Tato skutečnost je o to závažnější, že v jiných částech obce Modlany došlo naopak k vymezení nových zastavitelných ploch, resp. k potvrzení stávajících zastavitelných ploch, přičemž v tomto případě je tato zastavitelnost v novém územním plánu odůvodněna. Navíc toto odůvodnění obsahuje vyhodnocení nově zastavitelných ploch způsobem, kterým lze vyhodnotit i předmětné pozemky (zejména pozemky parc. č. XB a XD), avšak důvod, pro který takto předmětné pozemky vyhodnoceny nebyly, odpůrce neuvedl. Přitom i předmětné pozemky navazují na zastavěné území (nacházejí se uvnitř souvisle zastavěného území sídla Dražkov), a zároveň jsou dopravně napojeny. Krom absence odůvodnění na základě, jakých kritérií byla předmětným pozemkům přisouzena dramaticky jiná úloha ve struktuře obce ve srovnání s předchozím územním plánem, neuvádí nový územní plán ani předpokládaný přínos ani úlohu nově vytvořené plochy ZP uvnitř zastavěného sídla Dražkov.
8. Navrhovatel je navíc přesvědčen, že v situaci, kdy srovnatelné pozemky jiných vlastníků byly napadeným OOP ponechány v zastavitelných plochách, a zároveň byly vymezeny nové zastavitelné plochy, zatímco předmětné pozemky byly naopak ze zastavitelných ploch bez řádného odůvodnění vyřazeny, jedná se o svévolný a diskriminační zásah do jeho vlastnického práva. Odůvodňoval-li odpůrce dodatečně ve vypořádání námitek navrhovatele změnu týkající se předmětných pozemků tím, že navrhovatel 13 let od poslední změny územního plánu nepodnikl žádné kroky vedoucí k využití možnosti zastavění svých pozemků, pak k této argumentaci navrhovatel namítal, že v mezidobí činil konkrétní kroky k zastavění předmětných pozemků, avšak i kdyby tyto nečinil, nemohou být veškeré jeho pozemky bez řádného odůvodnění zařazeny do plochy ZP.
9. Navrhovatel dále namítal, že OOP je v rozporu se zásadou proporcionality, neboť z něho není seznatelné, jakého konkrétního legitimního cíle chtěl odpůrce uvedenou změnou dosáhnout. OOP neodůvodňuje, proč byly právě předmětné pozemky zařazeny do ploch zeleně, když není nikterak zdůvodněno, že by byly k tomuto účelu vhodné. Přitom krajinářská či ekologická hodnota předmětných pozemků byla vyhodnocena jako nízká. Navrhovatel má současně za to, že i tehdy, pokud by snad jakýsi legitimní cíl zařazení předmětných pozemků mezi veřejnou zeleň existoval, šlo by o zásah neproporcionální, neboť nebylo naplněno kritérium potřeby zásahu do vlastnického práva navrhovatele. K Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

omezení zastavitelnosti pozemků na svém území mohl odpůrce dle navrhovatele zvolit podstatně šetrnější způsob. V OOP není uveden důvod proč se změna dotkla všech předmětných pozemků navrhovatele, a to zvláště za situace, kdy sousední pozemek jiného vlastníka (parc. č. XF je zařazen do zastavitelné plochy. Dle navrhovatele není zřejmé, proč odpůrce neponechal v zastavitelné ploše alespoň některé z předmětných pozemků, příp. neponechal předmětné pozemky v zastavitelné ploše za současného stanovení podmínek výstavby. Navrhovatel poukázal na to, že posuzování přiměřenosti zásahu do vlastnického práva je v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů.

10. Navrhovatel měl dále za to, že napadeným OOP bylo závažným způsobem zasaženo do jeho legitimního očekávání, přičemž skutečnost, že zařazení předmětných pozemků do plochy ZP nevychází z potřeb a cílů územního plánování v obci Modlany, činí zásah do navrhovatelova legitimního očekávání invazivnějším. OOP nepředstavuje dle navrhovatele pouze hypotetické dotčení jeho vlastnického práva, ale přímý zásah do jeho legitimního očekávání že bude moci předmětné pozemky užívat v souladu s předchozím územním plánem. Poukázal na to, že se nedomáhal zařazení pozemku, který by nebyl zastavitelný do zastavitelných ploch, tedy zhodnocení předmětných pozemků, ale bylo tomu právě naopak, když předmětné pozemky byly součástí zastavitelné plochy a odpůrce vydáním změny napadeného územního plánu nově znemožnil jejich zastavění. Za této situace není akceptovatelné, aby odpůrce nereagoval na jeho námitky, v nichž vyjádřil nesouhlas se zamýšlenou změnou týkající se předmětných pozemků, a nevzal v úvahu ani jeho již realizovaný postup vedoucí k využití předmětných pozemků k výstavbě rodinného domu.
11. Navrhovatel rovněž namítal porušení zásady kontinuity územního plánování, kdy v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu jsou změny územně plánovací dokumentace spočívající ve změně funkčního určení ploch podmíněny tím, že pro ni existují dostatečně závažné důvody. Takové důvody napadené OOP dle navrhovatele nepředestírá a nebyly konkretizovány ani ve vypořádání jeho námitek v napadeném OOP.
12. Nakonec navrhovatel namítal, že nový územní plán neodpovídá zadání územního plánu Modlany z roku 2020 schválenému usnesením zastupitelstva odpůrce č. 4/1/2020. Toto zadání totiž neobsahovalo požadavek na redukci zastavitelných ploch v rámci intravilánu. Požadoval, aby podkladem pro návrh nového územního plánu byl stávající územní plán včetně jeho změn při zachování stávající urbanistické koncepce s tím, že zastavitelné plochy mají přednostně využívat stávající dopravní a technickou infrastrukturu. Uvedený rozpor nového územního plánu s jeho zadáním není ničím odůvodněn. Navrhovatel je přesvědčen, že byl v důsledku rozporu mezi zadáním a výsledným územním plánem připraven o možnost procesních prostředků, které měl jakožto vlastník nemovitostí v území dotčeném novým územním plánem ve fázích přijímání územního plánu předcházejících jeho zveřejnění. Navrhovatel sice nezpochybňuje, že je možno se do určité míry od zadání odchýlit, nicméně takové odchýlení je třeba dle navrhovatele řádně odůvodnit, což se v dané věci nestalo. Krom toho se odpůrce dle navrhovatele dopustil porušení zásady předvídatelnosti, když navrhovatel oprávněně vycházel z provedené změny územního plánu z roku 2009 a jednal ve shodě se záměrem, tj. výstavbou domu.

Vyjádření odpůrce k návrhu

13. Odpůrce ve svém písemném vyjádření navrhl zamítnutí návrhu. Vzhledem k tomu, že vyjádření odpůrce obsahuje důvody, pro které bylo přistoupeno ke změně využití předmětných pozemků v novém územním plánu (na rozdíl od obsahového části nového

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

územního plánu, jak bude rozvedeno v dalších bodech tohoto rozsudku), považuje soud za účelné téměř doslovně převést obsah odpůrcova vyjádření do textu tohoto rozsudku.

14. Odpůrce nejprve poukázal na to, že předchozí územně plánovací dokumentace obsahovala objektivně chybnou regulaci, neboť vymezovala obrovské množství rozvojových ploch a rezignovala na ochranu nezastavěného území či přírody a krajiny, přičemž bylo vyhověno každému požadavku vlastníků pozemků na jejich určení k zástavbě, aniž by přitom k využití řady takových ploch dosud došlo.
15. Odpůrce s ohledem na výše uvedené zdůraznil, že v případě navrhovatele byla možnost zastavění rozšířena do velmi specifické lokality. Toto rozšíření lze považovat za věcně chybné, neboť s ohledem na faktickou podobu místa není možné většinu pozemků vůbec zastavět, a kolidující se zájmem na ochraně přírody a krajiny. Jedná se totiž o prostory, kde dříve docházelo k těžební činnosti v kamenolomu, která je patrná ze strmých srázů v místě a z celkových zvláštností terénu. Zároveň se zde již dlouhou řadu let prosazuje přírodní využití se vzrostlými dřevinami (zejména na pozemcích parc. č. XA a XC, k.ú. X). Nový územní plán takto akcentoval uvedený specifický přírodní ráz a v místě vymezil právě plochu ZP. Územní vymezení je pak odvozeno od toho, že jde primárně o určitý přechod mezi zastavěným územím – stabilizovanými plochami zástavby a volnou zemědělskou krajinou (obhospodařovanými poli), což je zřejmé i při pohledu do ortofoto mapy v aplikaci nahlížení do katastru nemovitostí, kde je dobře viditelné, že se daná plocha ZP vymezuje na pozemcích se zelení (vč. výběžku do pole).
16. Odpůrce dále uvedl, že v části obce Dražkov jsou vymezeny zastavitelné plochy pro bydlení v místech, která uvedená přírodní specifika nevykazují. S předmětnými pozemky sousedící plochy byly ponechány jako zastavitelné zejména proto, že u nich již došlo k parcelaci pro výstavbu rodinných domů, k vydání územních rozhodnutí pro výstavbu či již k vlastní výstavbě, přičemž výstavba na dalších pozemcích povede k ucelení lokalit. Odpůrce poukázal na to, že územní plán nemůže vymezovat toliko plochy pro zástavbu, ale stavební využití musí být v zájmu vyváženosti doplňováno i o plochy přírodní, pro což, s ohledem na faktický stav v místě, jsou předmětné pozemky zřetelně vhodné.
17. Odpůrce dále tvrdil, že daná přírodní plocha představuje i vhodný přirozený úkryt pro živočichy, přičemž zvolená územně plánovací regulace umožňuje zachování stávající podoby místa a přispívá k rozmanitosti území dané části obce, kde se takto nestřídají toliko stavebně využitě/využitelné plochy (zejména) pro bydlení s plochami čistě zemědělskými. Uvedené není závislé na zvláštní krajinářské či ekologické hodnotě daných ploch, neboť podstatné je též běžné vnímání využití území (přírodní vs. zastavěné plochy). Dle odpůrce tyto důvody představují zcela legitimní cíl zvolené regulace, která adekvátně slouží k jeho naplnění. Stavební využití třeba i části dané plochy by zjevně vedlo k narušení jejího přírodního charakteru a možnost dosažení sledovaného cíle by pak byla výrazně oslabena či dokonce vyloučena. S ohledem na přírodní specifika dané plochy pak převažuje zájem na jejím zachování s tímto typem regulace před umožněním stavebního využití, pro které je v územním plánu vymezen dostatek ploch a které lze směřovat do míst bez přidání přírodní hodnoty.
18. K výhradám navrhovatele ohledně vypořádání jeho námitek odpůrce uvedl, že návrh územního plánu byl připraven na podkladě katastrální mapy a že z něho bylo seznatelné, do jakých ploch jsou předmětné pozemky zařazeny. Navrhovatel tak měl možnost seznámit se s grafickou částí návrhu územního plánu, aby uvážil rozsah dotčení jeho pozemků a další postup.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

19. Odpůrce zdůraznil, že podrobnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách je vázána na způsob formulace námitek, přičemž vyšší obecnost námitek navrhovatele pak logicky vede k obecnějšímu odůvodnění, když základní východisko pro vymezení plochy na dotčených pozemcích bylo uvedeno již v předchozí části. Ani rozvoj bydlení přitom nelze dle odpůrce absolutizovat a ponechat stranou přírodní specifika území obce, zde konkrétně spjatá s tím, že se jedná o prostor bývalého lomu, kde se výrazně prosadila příroda. Právě tato skutečnost odlišuje plochu s předmětnými pozemky od jiných zastavitelných ploch. V tomto ohledu pak nelze uvažovat o diskriminačním postupu, neboť výchozí situace je u jednotlivých ploch odlišná.
20. Pokud navrhovatel poukazoval na pozemek parc. č. XF, v k.ú. X, jímž ilustroval chybný postup odpůrce, pak tento je dle odpůrce na rozdíl od předmětných pozemků dlouhodobě zařazen do zastavěného území a jedná se o součást stabilizované plochy. Odpůrce upozornil, že předmětné pozemky uvedené v návrhu se ani nyní (až na výjimku v podobě části pozemku parc. č. XE, k.ú. X) nenacházejí v intravilánu obce. Dle odpůrce je tak namítaný rozpor se zadáním územního plánu z r. 2020 zjevně lichý. Dle odpůrce nelze přisvědčit navrhovateli, že byl zkrácen na svých právech, neboť procesní postup pořizování územního plánu přesně odpovídal právní úpravě a navrhovatel tak měl možnost se v příslušných fázích vyjádřit. V úvodní fázi pořizování územního plánu žádné své stanovisko neuplatnil a své námitky podal až k návrhu územního plánu po veřejném projednání, přičemž regulace obsažená ve vydaném územním plánu se oproti návrhu nezměnila.
21. Dle odpůrce pak není pro volbu územně plánovací regulace rozhodná cena předmětných pozemků, přičemž navrhovatelem předložené posouzení ani nikterak neodráží jejich reálný stav (bývalý lom, strže, vzrostlé dřeviny, část nikdy neurčena k zástavbě atp.). To platí tím spíše, že navrhovatel nabyl předmětné pozemky v roce 2007 a až následně byla změněna územně plánovací dokumentace (změna č. 1 územního plánu sídelního útvaru Modlany z r. 2009) tak, že jejich část byla zařazena do ploch zastavitelných. Nynějším územním plánem se tedy předmětné pozemky vrátily do režimu, který měly v době jejich koupě. Z tohoto důvodu se odpůrce domnívá, že intenzita dotčení práv navrhovatele nebyla významnějšího rázu.
22. Odpůrce měl dále za to, že navrhovatel nemohl v době koupě spoléhat na budoucí možnost stavebního využití pozemků, které v dané době k zástavbě ještě ani určeny územním plánem nebyly. Odpůrce je přesvědčen, že tak, jak byly předmětné pozemky zařazeny do zastavitelných ploch, mohou být takto ze zastavitelného režimu opět vyjmuty, neboť územně plánovací dokumentace není neměnnou, přičemž neexistuje ani právní nárok na zachování regulace, která vlastníku pozemku vyhovuje, jednou pro vždy. Odpůrce poukázal na to, že navrhovatel po celou řadu let nevyužil své pozemky k zastavění, nepodal žádost o vydání územního rozhodnutí pro jím zamýšlenou stavbu a (staro)nová regulace odpovídá stavu panujícimu na místě samém. Po uvedenou dobu nedošlo k žádnému zhodnocení pozemků a odpůrce neměl při přípravě návrhu územního plánu žádné informace o zamýšleném stavebním využití pozemků.
23. Odkazuje-li navrhovatel na ujednanou smlouvu o dílo, pak tento odkaz je dle odpůrce neurčitý, neboť se zmiňuje o možné zástavbě na pozemcích uvedených na listu vlastnictví č. X, k.ú. X, kterých je však větší množství a nelze tedy s jistotou říct, kam měla být daná stavba situována. Ve smlouvě je sice zmiňována architektonická studie pro umístění stavby, avšak její zhotovení není ujednáno, což jen dále potvrzuje nejasnost záměru navrhovatele. Celkově pak není zřejmé, že by navrhovatel na základě dané smlouvy o dílo získal jakékoli

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

plnění (ujednanou dokumentaci) či provedl jakoukoli platbu, a že by mu tak mohla v souvislosti s napadeným územním plánem vzniknout jakákoli škoda.

Replika navrhovatele

24. Ve své replice k vyjádření odpůrce navrhovatel poukázal na to, že odpůrce jím nepřipustně odůvodňuje napadené opatření obecné povahy a své rozhodnutí o námitkách navrhovatele.
25. K obsahu vyjádření odpůrce pak navrhovatel uvedl, že pokud odpůrce poukazuje na své pochybení, když předchozí územně plánovací dokumentace obsahovala objektivně chybnou regulaci, protože údajně vymezovala obrovské množství rozvojových ploch a rezignovala na jakoukoli rozumnou ochranu nezastavěného území či přírody a krajiny, pak toto pochybení není předmětem soudního přezkumu. Tato předchozí údajně chybná regulace stejně nic nemění na tom, že každá změna regulace obsažená v dřívějším územním plánu musí být odůvodněná, nediskriminační a proporcionální. Poukaz na specifickou danou lokalitu je subjektivní a uvádí-li odpůrce, že není možné většinu pozemků vůbec zastavět, pak by ani tato skutečnost nevytvářela kolizi se záměrem navrhovatele na výstavbu rodinného domu, který má být užíván k jeho bydlení. Navíc tato specifická plocha, spočívající v tom že se jedná o prostor bývalého lomu, není v OOP zmíněna, není v něm uvedeno, co z této specifickosti vyplývá, a ani v něm není uvedeno, podle jakých pravidel byly do uvedené plochy pozemky, včetně pozemků předmětných, zařazeny.
26. Tvrdí-li odpůrce, že výstavba na předmětných pozemcích je v kolizi se zájmem na ochraně přírody, pak je toto tvrzení dle navrhovatele zcela obecné a neodpovídá mu podklady OOP, obsah OOP ani důkazy předložené navrhovatelem. V předmětné lokalitě se nevyskytuje žádný prvek chráněný zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tudíž nejde o lokalitu přírodně a krajinářsky významnou.
27. Navrhovatel dále uvedl, že nezpochybňuje tvrzení odpůrce, že územní plán nemůže vymezovat toliko plochy pro zástavbu, ale stavební využití musí být v zájmu vyváženosti doplňováno i o plochy přírodní. Nicméně navrhovatel nesouhlasí s tím, že projevem této vyváženosti je, když veškeré předmětné pozemky jsou zařazeny mezi ZP. Pokud nový územní plán stanovil podmínky pro zařazení plochy do této kategorie za účelem ochrany ploch přírodního či přírodě blízkého charakteru a za účelem podpory ekologicko-stabilizační funkce těchto ploch, jež jsou obvykle vymezeny v plochách vzrostlé zeleně podél vodních toků, v zemědělských plochách (nejedná se tedy o zahrady a sady ani o klasickou veřejně přístupnou či využívanou zelen), pak je evidentní, že zařazení předmětných pozemků do těchto ploch je neodůvodněné a nesprávné, neboť těmto podmínkám neodpovídají.
28. Navrhovatel dále uvedl, že není rozhodující, na základě jakého podkladu byl nový územní plán vyhotoven, ale zda bylo zřejmé, jakých pozemků, jakých vlastníků se rozsah regulace týká. Zdůraznil dále, že jeho námitky byly zcela konkrétní, zatímco jejich vypořádání v OOP bylo obecné a na navrhovatelovy námitky nereagovalo.
29. Dle navrhovatele není relevantní, zda podal vyjádření před schválením návrhu nového územního plánu, neboť jakožto vlastník mohl podat námitky až vůči návrhu územního plánu, což také učinil. K poukazu odpůrce na skutečnost, že navrhovatel nabyl předmětné pozemky před změnou č. 1 územního plánu, navrhovatel poukázal na to, že v době koupě předmětných pozemků již byla projednávána nová územně plánovací dokumentace obce Modlany a o zastavitelnosti plochy bylo rozhodnuto před splacením kupní ceny.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

30. Navrhovatel dále uvedl, že odpůrce zjevně nerespektuje meze diskrece samosprávy při schvalování územního plánu, pokud se domnívá, že tak, jak byly pozemky navrhovatele zařazeny do zastavitelných ploch, mohou být takto ze zastavitelného režimu opět vyjmuty. Přestože neexistuje právní nárok na zachování takové regulace, která vlastníku pozemku vyhovuje, jednou pro vždy, je třeba zachovávat základní zásady při zásahu do výkonu vlastnických práv, jak se již opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud.

Ústní jednání soudu

31. Při jednání soudu právní zástupce navrhovatele uvedl, že na podaném návrhu trvá. Shrnul návrhové body a u každého z nich zdůraznil jeho podstatu. Zopakoval tak, z jakého důvodu shledává nový územní plán netransparentním, podrobněji se věnoval nepřezkoumatelnosti nového územního plánu pro nevypořádání jeho námitek a z důvodu nevyhodnocení zastavitelnosti předmětných pozemků. Poukázal na to, že některé plochy byly zařazeny mezi zastavitelné z důvodu dobrého dopravního napojení a existenci inženýrských sítí, což však splňují i předmětné pozemky, přesto byly ze zastavitelných ploch vyňaty. Upozornil rovněž na to, že pozemky přímo sousedící s předmětnými pozemky zůstaly mezi plochami zastavitelnými a pokud z nich byly vyňaty předmětné pozemky, pak je tento postup nelogický.
32. Pokud jde o namítanou neproporcionalitu, pak měl zástupce navrhovatele za to, že nebyly splněny tři části testu proporcionality, když nebyl zvolen správný procesní postup (nevypořádání námitek), OOP nebylo vydáno v souladu s hmotný právem (odůvodnění celkového územního plánu) a pokud existoval cíl regulace, pak tento je navrhovateli neznámý, neboť zeleň na předmětných pozemcích je nekvalitní. Vysvětlil, že na předmětných pozemcích se nachází pouze drobné nálety (nějaká lebeda, nějaké rumiště), a pokud by snad bylo skutečně cílem rozšířit zeleň v této lokalitě, pak je otázkou, zda by byl natolik významný, aby všechny předmětné pozemky byly vyňaty ze zastavitelné plochy Z1 určené pro bytovou výstavbu. V této souvislosti zdůraznil, že předmětné pozemky jsou minimálně z více než dvou třetin obklopeny zastavitelnými plochami. Jde-li o zásah do legitimního očekávání navrhovatele, pak jeho zástupce upozornil, že se nedomáhá změny za účelem zhodnocení pozemků, ale domáhá se toho, aby ne všechny předmětné pozemky byly vyňaty ze zastavitelných ploch.
33. Právní zástupce navrhovatele dále poukázal na svou argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu, podle něhož při posuzování přiměřenosti územně plánovací regulace je třeba zvažovat i nedokončené záměry, které navrhovatel zvažuje, že bude realizovat, což dopadá i na daný případ, kdy má navrhovatel uzavřenu smlouvu o dílo a již tím se připravuje stavba. Není tudíž nutné územní rozhodnutí pro vznik legitimního očekávání. Právní zástupce navrhovatele setrval i na poslední námitce, související s nedodržením zásady kontinuity územního plánování a zásady předvídatelnosti, kdy posuzovaná změna je zásahem nečekaným a brutálním, když naprosto všechny předmětné pozemky vyřazuje ze zastavitelných ploch.
34. Právní zástupce odpůrce odkázal na vyjádření k podanému návrhu a odůvodnění napadeného OOP. Dále reagoval na písemnou repliku navrhovatele k jeho vyjádření k návrhu. Měl za to, že v písemném vyjádření nebylo napadené OOP doodůvodňováno, neboť důvody v něm uvedené byly obsaženy již v samotném územním plánu. Námitky vztahující se k převodu vlastnického práva k předmětným pozemkům a úhradě jejich kupní ceny zůstaly v rovině tvrzení, a proto nebylo třeba je vypořádávat. Skutečností je, že

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

předmětné pozemky byly zakoupeny jako nezastavitelné, poté došlo ke změně regulace a novým územní plánem se zařazení předmětných pozemků vrací do původního stavu, tudíž na straně navrhovatele nejde o znehodnocení jeho investice. Zájmem odpůrce bylo, aby nedocházelo k navyšování počtu zastavitelných ploch, přičemž byly respektovány ty plochy, které již byly rozparcelovány, nebo k nim byla vydána územní rozhodnutí nebo šlo o plochu v určitém stádiu rozestavěnosti.

35. Právní zástupce odpůrce současně vyjádřil své přesvědčení, že s ohledem na formulaci odpůrcem uplatněných námitek bylo jejich vypořádání jako celek postačující. Měl za to, že důvod pro provedení změny byl zcela logický. Zdůraznil, že se jedná o specifickou lokalitu, a protože se nejedná o standartní zahradu či park nebo sad, byla zařazena právě do plochy ZP. Právní zástupce odpůrce byl rovněž přesvědčen, že v situaci, kdy původní územní plán byl vypracován naprosto nevhodně a nesprávně, musí mít obec možnost zjednat s odstupem času nápravu. Záměrem nového územního plánu byla jednotná koncepce, když původní územní plán byl pojat velice nekonceptně - bylo potřeba „prapodivně plápolající plochy škrtnout“. Nelze garantovat jednou pro vždy zařazení plochy mezi zastavitelné.
36. Právní zástupce odpůrce k námitce navrhovatele o stavebním záměru na předmětných pozemcích uvedl, že obci není žádný záměr znám. Poukázal na rozlohu předmětných pozemků s tím, že navrhovatel nikdy nespecifikoval, kde by měl být dům postaven, tudíž na tuto námitku nebylo možno konkrétně reagovat. Proto bylo k předmětným pozemkům přistupováno jako k celku, a to v návaznosti na existenci bývalého lomu, kdy činnost v něm způsobila specifické přírodní uspořádání. I v uceleném přírodním společenství, které má svoji hodnotu, spočívá ochrana přírody a krajiny. Proto, dle právního zástupce odpůrce, je-li určitý prostor nadán tím, že má specifický reliéf, specifické přírodní společenství, je na místě přiznat mu adekvátní ochranu již v rámci územního plánování.
37. Na vyjádření právního zástupce odpůrce reagoval právní zástupce navrhovatele tak, že není pravdou, že by předmětné pozemky ve vztahu k ostatní ploše v území divně plápolaly, neboť opak je pravdou. Novým územním plánem totiž vznikl mezi zastavitelnými plochami zub, ačkoli i ten je napojen na pozemní komunikace a sítě. Tento postup, kdy na rozdíl od předmětných pozemků zůstaly sousední pozemky v zastavitelných plochách, je dle právního zástupce navrhovatele diskriminační. Pokud je v sídle Dražkov zastavěnost z 80 %, pak není rozumný důvod pro vyjmutí předmětných pozemků ze zastavitelných ploch. K argumentu o existenci přírodního společenství právní zástupce odpůrce uvedl, že o této skutečnosti není v novém územním plánu zmínka. Na předmětných pozemcích není vymezen žádný biotop, tedy ani přírodní ani nepřírodní. Nevyskytuje se na nich žádný zvláště chráněný přírodní druh, ten se naopak nachází na plochách, které zůstaly mezi zastavitelnými.
38. Při jednání soudu se k věci vyjádřil rovněž starosta odpůrce Ing. Lukáš Bartoň, který předestřel hlavní pilíře nového územního plánu. Zdůraznil, že podstatné bylo, aby nedocházelo ke spojení mezi jednotlivými sídly. Zájmem obce dále bylo rozšíření stromových prvků v daném území, neboť v současné době je obec Modlany obklopena převážně polnostmi. Protože předmětné pozemky sousedí s pozemkem, na němž jeho majitel vysázel březový les, tak v zájmu ochrany i jiných než chráněných živočichů (ptáků) se rozhodli, že předmětné pozemky budou pro tento záměr vhodné. Ačkoli se na něm nachází pouze nálety 3 – 5 metrů vysoké, i tyto poskytují ptákům ochranu před dravci. Dalším důvodem je také zabezpečení dostatku vody do budoucna, neboť je méně spodní vody a dešťová voda se kvůli značné zastavěnosti nemá kam vsakovat. Dle starosty je to právě zastupitelstvo, které by mělo rozhodnout, jakou cestou obec půjde a co bude předmětem ochrany.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

39. Na toto vyjádření starosty zopakoval zástupce navrhovatele svou námitku o doplňování odůvodnění napadeného rozhodnutí až v průběhu soudního řízení.
40. Při jednání soudu provedl soud důkaz grafickou částí změny č. 2 územního plánu obce Modlany, a to koordinačním výkresem, z něhož je patrné, že po její účinnosti zůstaly předmětné pozemky zahrnuté mezi zastavitelnými plochami.

Posouzení věci soudem

41. Soud se při posuzování daného návrhu nejprve zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že je věcně a místně příslušný k projednání návrhu, dále že navrhovatel je aktivně legitimován k podání předmětného návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., přičemž tak učinil i v zákonné lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. K tomu soud též uvádí, že aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. Pro splnění podmínky aktivní legitimace tedy musel navrhovatel především tvrdit existenci jemu náležejících subjektivních práv, která byla opatřením obecné povahy dotčena (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V daném případě je navrhovatel vlastníkem předmětných pozemků, u nichž došlo na základě nového územního plánu ke změně zařazení do plochy ZP, když podle původního územního plánu byly předmětné pozemky zařazeny mezi zastavitelné plochy určené k bydlení. Proti provedení této změny v novém územním plánu brojí navrhovatel tímto návrhem. Není tedy důvodu pochybovat o jeho aktivní legitimaci, když v podaném návrhu uvedl dostatečná tvrzení stran zkrácení na svých právech. Ve věci je tak seznatelně dán zájem navrhovatele na tom, jakým způsobem bude moci pozemky dotčenou změnou územního opatření dál využívat, a jak mohou být, či jsou zasažena jeho práva.
42. Soud dále uvádí, že rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy v řešeném případě byl dán § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s., z nichž vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu uplatněném navrhovatelem v návrhu. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 s. ř. s.
43. Z obsahu správního spisu bylo soudem zjištěno, že zastupitelstvo obce Modlany (dále jen „zastupitelstvo“) rozhodlo dne 30. 1. 2019 o pořízení nového územního plánu. Dne 11. 2. 2020 schválilo zastupitelstvo jeho zadání a schválené zadání předalo projektantovi Ing. E. Ž. ke zpracování návrhu nového územního plánu. Jak vyplývá ze zadání, žalovaný požadoval, aby při vypracování nového územního plánu bylo dbáno na zabránění postupného srůstání jednotlivých sídel na území obce s požadavkem udržet vícejadernou sídelní strukturu, dále, aby vzhledem k zásadnímu rozšíření zastavitelných ploch, vzniklých především vydáním změny č. 1 původního územního plánu v roce 2009, byly nově zastavitelné plochy vymezovány jen velmi střídmo, a dále, aby bylo prověřeno stávající využívání zastavěného území a účelně vymezeny plochy určené pro bydlení. Původně vydal nadřízený orgán územního plánování (Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

stavebního řádu) k vypracované územně plánovací dokumentaci (dále jen „ÚPD“) negativní stanovisko. Po její úpravě vydal tento nadřízený orgán dne 18. 1. 2022 potvrzení o odstranění vad (č. j. KUUK/010751/2022) se sdělením, že lze postupovat v dalším řízení o územním plánu. Dne 8. 6. 2022 se konalo veřejné projednání návrhu nového územního plánu. Odůvodnění nového územního plánu obsahuje v bodě 3.1 části vyhodnocení souladu územního plánu s politikou územního rozvoje. V této části je pod bodem 16 mj. konstatováno, že *územní plán vychází ze stávajícího optimálního rozložení všech funkčních složek v území. Primární funkci v urbanizovaném území představují plochy bydlení (BV) a plochy smíšené obytné (SV).... Vymezením stabilizovaných ploch občanského vybavení jsou vytvořeny podmínky pro jejich ochranu ve struktuře sídla Modlany a případný kvalitativní rozvoj; dále jsou stanoveny požadavky na rozvoj základního občanského vybavení v rozsáhlých zastavitelných plochách pro bydlení v rámci zadání regulačních plánů, jejichž vydání je podmínkou pro využití těchto ploch*. V bodě 18. je uvedeno, že *„zastavitelné plochy byly navrženy a vymezeny v rozsahu umožňujícím udržitelný rozvoj území s ohledem na přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území. Vymezením zastavitelných ploch přispívá územní plán k rozvoji polycentrické struktury v dotčené části regionu,*“ dále je v bodě 19. uvedeno, že *„zastavitelné plochy jsou vymezeny výhradně v přímé vazbě na zastavěné území s cílem minimalizovat nároky na veřejné rozpočty a chránit nezastavěné území, především nejkvalitnější zemědělskou a lesní půdu. Jejich umístění vychází zejména ze struktury stávající zástavby, přírodních, geomorfologických a dalších podmínek území a urbanisticky vhodně vymezených zastavitelných ploch ze stávající ÚPD obce v rozsahu dle analyzované potřeby*“, a konečně v bodě 28. je konstatováno, že *„zastavitelné plochy jsou situovány ve vazbě na stávající a navrhované systémy technické infrastruktury tak, aby bylo umožněno napojení těchto lokalit na stávající inženýrské sítě s minimálními dodatečnými náklady*“.

44. Odůvodnění nového územního plánu pak obsahuje vyhodnocení nového územního plánu z hlediska jeho souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, a to v části 3.2. V této části je pod bodem 3.7 mj. konstatováno, že *„zastavitelné plochy pro bydlení jsou vymezeny výhradně v návaznosti na zastavěné území, v lokalitách, ve kterých je zajištěno příznivé životní prostředí (např. mimo území v blízkosti koncentrované dopravy)*“; a pod bodem 7.38, že *„zastavitelné plochy byly navrženy a vymezeny v rozsahu umožňujícím udržitelný rozvoj území s ohledem na přírodní, civilizační a kulturní hodnotu území*“.
45. Z odůvodnění nového územního plánu je dále zřejmé, že součástí územního plánu je textová část a grafická část, přičemž výkresy, které jsou součástí grafické části jsou zpracovány v měřítku 1: 5 000 (str. 70 odůvodnění).
46. V bodě 10.4.2 odůvodnění zohledňuje nový územní plán koncepci stávající územně plánovací dokumentace z hlediska vyhodnocení naplněnosti se závěrem, že celkem bylo vymezeno 124,4 ha rozvojových ploch pro výstavbu, z čehož činily plochy pro bydlení 52,7 ha. Podle odůvodnění jejich naplněnost dosahuje toliko 15 %, když z větší části jsou ostatní rozvojové plochy pro bydlení rozparcelovány, ale dosud nevyužity. Z rozsahu zastavitelných ploch a z analýzy tak vyplývá, že dosavadní návrh územního plánu byl výrazně naddimenzován a neodpovídá současným požadavkům na řešení v souladu se základními principy udržitelného rozvoje území.
47. Odůvodnění územního plánu v bodě 10.4.3 obsahuje vyhodnocení podaných žádostí obce a soukromých vlastníků o změnu ÚPD, v němž jsou souhrnně vyjádřeny principy, na jejichž základě byly žádosti vyhodnoceny a zohledněny tak, že bylo vyhověno mj. žádostem, které zakládají předpoklad pro výstavbu vhodně doplňující tvar zastavěného území a nekolidují s významnými limity využití území a které jsou v rozsahu již vymezených zastavitelných Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

ploch dle platné ÚPD, v nichž byly zahájeny aktivity směřující k jejich stavebnímu naplnění. Naproti tomu nebylo, dle odůvodnění územního plánu, vyhověno těm žádostem, které představují nepřiměřený stavební rozvoj v rozporu s vyhodnocenou potřebou pro vymezení zastavitelných ploch a které způsobují nežádoucí srůstání sídel (zejména v území mezi sídly Kvítkov a Dražkov).

48. Nový územní plán vymezil zastavitelné plochy, sousedící s předmětnými pozemky označené jako Z27 a Z28 se způsobem využití „bydlení - v rodinných domech - venkovské (BV)“. Vymezení těchto ploch odůvodnil následovně: „*Plocha je převzata z platné ÚPD obce (plocha Z1/R1). Důvodem vymezení plochy je vytvoření podmínek pro stabilizaci a rozvoj obytné funkce v obci v návaznosti na aktuální potřebnost a požadavky na rozvoj obce,*“ s odkazem na podrobnější odůvodnění v kapitole 10, a dále „*Plocha je vymezena pro urbanistické doplnění rozvíjené jihovýchodní části sídla Dražkov. Plocha je v podstatě obklopena stávající zástavbou a zastavěným územím, pro jiný účel (např. zemědělské) je nevhodná. Rozvojem zástavby v dané ploše je zajištěno efektivní využití již vybudované veřejné infrastruktury. Plocha je dopravně napojitelná na stávající komunikaci, podle níž jsou vedeny sítě technické infrastruktury.*“ K zastavitelné ploše, označené jako Z28 přiléhá, resp. částečně ji protíná, vymezený koridor silnice nadmístního významu II. třídy (příp. I. třídy) Teplice, východní obchvat – Doubravská spojka, jehož šíře je 200 m a je sledován jako VPS – PK 16. Jakoukoli zmínku o důvodech provedení změny využití předmětných pozemků navrhovatele z původního zařazení mezi zastavitelné plochy do ploch ZP samotné odůvodnění nového územního plánu postrádá. Až v části 16 odůvodnění, v níž jsou řešeny jednotlivé námitky subjektů, jsou v bodě 18. (str. 242 – 247 odůvodnění nového územního plánu) vypořádány námitky navrhovatele, spočívající v netransparentnosti územního plánu, v absenci odůvodnění změny, ve snížení tržní ceny předmětných pozemků, ve znehodnocení investic, v neproporcionality a nepředvídatelnosti.
49. Námitky navrhovatele vypořádával pořizovatel, tedy Obecní úřad Modlany, a to tak, že těmto nevyhověl.
50. Při meritorním přezkumu vycházel soud z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který vytvořila judikatura správních soudů (k tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Tato judikatura stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138).
51. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.
52. Pokud jde o první krok, postačí pouze konstatovat, že zastupitelstvo obce Modlany bylo na základě § 54 stavebního zákona nadáno pravomocí vydat územní plán obce Modlany. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovému

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc. Konečně ani navrhovatel nedostatek pravomoci odpůrce k vydání změny územního plánu nenamítal.

53. Další krok v algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005–98, a ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010–84, vymezil přezkum této otázky tak, že je nutno rozlišovat zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomuto vymezení působnosti soud konstatuje, že odpůrce přezkoumávaným opatřením obecné povahy meze zákonem vymezené působnosti nepřekročil.
54. V rámci třetího kroku výše nastíněného testu přezkumu je třeba primárně posoudit, krom již zmiňovaného posouzení správnosti (zákonnosti) procesního postupu při rozhodování o územním plánu, jeho přezkoumatelnost.
55. Územní plán obsahuje textové a grafické části, které musí být ve vzájemném souladu. Důležitou součástí územního plánu je i jeho odůvodnění, které musí obsahovat důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.
56. Žalobce v žalobě namítal nepřezkoumatelnost nového územního plánu, spočívající v tom, že se žalovaný nevypořádal se všemi jeho námitkami a dále v nevyhodnocení zastavitelnosti předmětných pozemků. Soud dospěl k závěru, že rozhodnutí odpůrce o námitkách navrhovatele je vskutku odůvodněno nepřezkoumatelným způsobem.
57. V obecné rovině lze k otázce nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí podotknout, že nevypořádá-li se správní orgán se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/1992-23, publikovaný ve Správním právu pod č. 27/1994, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/200 -71).
58. Dále je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení zabývá, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny aspekty vznesené námitky. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tak Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Pokud však vyloží, proč se s danou námitkou neztotožňuje, nelze již hovořit o nepřezkoumatelnosti, byť by se závěr vyslovený správním orgánem jevil soudu zcela mylný a nepřijatelný.

59. Výše zmíněné závěry týkající se přezkoumatelnosti je možné dle soudu přiměřeně vztáhnout i na přezkum opatření obecné povahy.
60. Námitky navrhovatele proti opatření obecné povahy spočívaly v netransparentnosti územního plánu, v absenci odůvodnění změny, ve snížení tržní ceny předmětných pozemků, ve znehodnocení investic, v neproporcionalitě a nepředvídatelnosti.
61. Odpůrce námitku navrhovatele o netransparentnosti nového územního plánu, ze kterého dle navrhovatele není seznatelné, zda se změna využití ploch týká všech jeho pozemků, a že ani členové zastupitelstva neměli konkrétní informace o tom, co se vlastně mění, vypořádal v textové části nového územního plánu na str. 242. Při vypořádání této námítky vycházel odpůrce z „*tabulkové části odnětí ZPF změny č. 1 územního plánu*“ a konstatoval, že tvrzení navrhovatele o zařazení předmětných pozemků do plochy Z1/R1 (bydlení) je zavádějící, neboť součástí této plochy vymezené pro účely bydlení, byl z předmětných pozemků pouze pozemek p. č. 572/1, pro který byl podán návrh na jeho odnětí ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), a ostatní předmětné pozemky odnětí ze ZPF nepodléhají. Odpůrce dále k této námitce uvedl, že „*pozemek p.č. XA byl v nově pořizovaném územním plánu zařazen v rámci hranic zastavěného území jako součást ploch smíšených obytných – stav a ostatní pozemky pak byly v nově pořizovaném územním plánu s ohledem na jejich charakter zařazeny jako plochy ZP zeleň přírodního charakteru – stav.*“ K námitce navrhovatele o absenci dostatečných informací o tom, co se územním plánem přesně mění, odpůrce sdělil, že územní plán řeší plochy, nikoliv jednotlivé pozemky a způsob zpracování grafické části nového územního plánu odpovídá právním předpisům, je jednoznačně seznatelný a identifikovatelný. Dle názoru soudu byla tato námitka navrhovatele jakožto jediná vypořádána přezkoumatelným způsobem. Ve skutečnosti, že odpůrce ve vypořádání námítky vysvětlil navrhovateli konkrétně, které z předmětných pozemků (či jeho části) nový územní plán zahrnuje do zastavitelných ploch a které mezi plochy ZP, nelze shledat uznání důvodnosti námítky.
62. Soud má současně za to, že odpůrce nepochybil, pokud námitku netransparentnosti nového územního plánu shledal nedůvodnou.
63. Plochy jsou definovány v § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona jako části území tvořené jedním či více pozemky nebo jejich částí, které jsou v územním plánu vymezeny s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejich využití a jejich význam. Plocha, vymezená v novém územním plánu jako zeleň přírodního charakteru a označená písmeny ZP, zahrnující i předmětné pozemky či jejich část, je graficky znázorněna zelenou barvou v koordinačním výkresu a její hranice jsou vyznačené způsobem, že nevzbuzují žádné pochybnosti o tom, do kterých pozemků a v jakém rozsahu tato plocha zasahuje. Hranice pozemků jsou převzaty z katastru nemovitostí. Koordinační výkres současně uvádí měřítko, v jakém je zhotoven (1: 5 000), tudíž velikost plochy a její rozsah v jednotlivých pozemcích lze zjistit výpočtem. Soud má za to, že námitka navrhovatele o netransparentnosti nového územního plánu v této části byla vskutku nedůvodná, a to tím spíše, že navrhovatel byl schopen ve své námitce pozemky dotčené změnou sám konkretizovat. Odpůrci nelze

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

vytýkat, pokud navrhovatel poskytl nad rámec nezbytného vypořádání námitky i přehled jeho pozemků, kterých se uvedená plocha týká, resp. v jakém rozsahu do konkrétního pozemku plocha zasahuje.

64. Dle názoru soudu však odpůrce zatížil napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelností proto, že nevypořádal další námitku navrhovatele, že změna využití předmětných pozemků nebyla odůvodněna, nebyla odůvodněna změna vymezení plochy Z1/R1 dle původního územního plánu, přičemž předmětné pozemky vyhovovaly nově stanoveným požadavkům stejně, jako nově vymezená plocha Z27, která zahrnovala některé pozemky z plochy Z1/R1 z původního územního plánu. Navrhovatel v námitce poukazoval na to, že pokud jsou v návrhu nového územního plánu nově zařazeny předmětné pozemky jako zeleň přírodního charakteru, pak je v tomto rozsahu nový územní plán v rozporu s bodem 5.1. návrhu, v němž je navržen rozvoj bydlení v území. Navrhovatel k této námitce uvedl, že vyhodnocení cílů územního plánování (pozn. soudu na str. 32 bod 5.1) nemá se způsobem zařazení předmětných pozemků nic společného. Ke změněnému vymezení zastavitelných ploch odpůrce odkázal na zadání schválené zastupitelstvem obce dne 11. 2. 2020, na jehož základě byl zpracován návrh nového územního plánu, v němž byly stanoveny hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu a konstatoval, že je z něho zřejmé, že automatický požadavek na vymezení jakýchkoliv ploch, a to ani na předmětných pozemcích, nebyl součástí zadání. Nové řešení bylo územním plánem navrženo v souladu se zadáním schváleným zastupitelstvem, přičemž rozsah návrhu zastavitelných ploch vyhodnotil projektant v textové části nového územního plánu, a to konkrétně v kapitole 10. „Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“. Z jakého konkrétního důvodu nevyhovuje zařazení předmětných pozemků mezi zastavitelné plochy (na rozdíl od nově vymezované zastavitelné plochy Z27, na níž navrhovatel poukazoval a která sousedila s plochou, do níž byly zařazeny předmětné pozemky, které dle navrhovatele stejné jako plocha Z27 splňují požadavky dopravní napojitelnosti na stávající komunikaci, podél níž jsou vedeny sítě technické infrastruktury) hlavním cílům pořizovatele územního plánu z hlediska potenciálu rozvoje území a míry využití zastavěného území, však odpůrce nikterak nevysvětlil, přičemž tuto otázku neřeší ani kapitola 10. textové části nového územního plánu. Dle názoru soudu nebyla tato zcela konkrétní námitka navrhovatele odpůrcem nikterak vypořádána.
65. Stejně tak shledal soud důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti OOP ve vztahu k vypořádání dalších námitek odpůrce, vztahujících se ke snížení tržní ceny předmětných pozemků, znehodnocení jeho investic a nákladů, neproporcionalitu a nepředvídatelnost.
66. Navrhovatel namítal a dokládal kupními smlouvami a smlouvou o dílo, že investoval do nákupu předmětných pozemků finanční prostředky s legitimním přesvědčením, že budou moci být v budoucnu zastavěny, a nemohl očekávat, že všechny předmětné pozemky budou novým územním plánem zařazeny do plochy ZP, čímž ztratí svou tržní hodnotu. Dále namítal, že provedenou změnou byla znehodnocena jeho investice, když v minulosti uzavřel smlouvu o dílo, jejímž předmětem je vytvoření projektové dokumentace na novostavbu rodinného domu a související stavby na předmětných pozemcích, čímž mu vznikla škoda. Dále navrhovatel namítal, že změna zařazení předmětných pozemků je neproporcionální. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, konstatoval, že v daném případě nelze u daného záměru hovořit o harmonickém využití území, přičemž návrh v případě předmětných pozemků neodůvodňuje, proč právě tyto jsou zařazeny mezi veřejnou zeleň, když nejde o pozemky z hlediska kvality ZPF cenné či ekologicky významné. Navrhovatel namítal, že navržený územní plán je tak v rozporu s cíli

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

územního plánování a nepřiměřeným způsobem zasahuje do jeho vlastnických práv. Dle navrhovatele nebyl naplněn požadavek neexistence vhodnějšího prostředku k dosažení sledovaného cíle, tedy vymezení ploch zeleně bez tak neadekvátního zásahu do práv navrhovatele.

67. Odpůrce k těmto námitkám pouze poukázal na to, že dokud nejsou vydána pravomocná územní rozhodnutí či jiné odpovídající akty stavebního úřadu, nenabývají vlastníci žádná práva k tomu, aby na svých pozemcích umístili jakékoliv stavby. Odpůrce dále s odkazem na ust. § 102 odst. 3 stavebního zákona uvedl, že s ohledem na skutečnost, že ke změně funkčního využití pozemku došlo ve lhůtě podstatně delší než 5 let, nenáleží navrhovateli náhrada za zrušení zastavitelné plochy. Ve vztahu k námitce nepřiměřenosti nevymezení předmětných pozemků do zastavitelných ploch odpůrce toliko uvedl, že z důvodu nepřiměřeného stavebního rozvoje v rámci celého katastrálního území obce a zásahů do volné přírody byly upřednostňovány plochy již vymezené a zčásti zastavěné, v rámci kterých již byly zahájeny činnosti vedoucí k zahájení výstavby (např. geometrických oddělovacím plánem apod.), což se s výjimkou pozemku p. č. XA, zařazeného mezi plochy smíšení obytné – venkovské ostatních předmětných pozemků netýká. Odpůrce vyjádřil přesvědčení, že změna je s ohledem na odůvodnění rozsahu zastavitelných ploch a s přihlédnutím ke způsobu upřednostňování ploch, kde došlo již k zahájení činnosti vedoucí k jejich využití, legitimní. Připustil, že v rámci územního plánování s ohledem na jeho základní principy, cíle a úkoly, je třeba očekávat určitou kontinuitu, avšak s přihlédnutím ke změně právního prostředí nikoli vždy a bezvýhradně.
68. Takovéto zcela obecné a nekonkrétní vypořádání nelze vskutku považovat za přezkoumatelné. K namítané ztrátě tržní hodnoty se odpůrce nevyjádřil vůbec. K námitce nepředvídatelnosti se vyjádřil pouze jednou větou a zcela obecně. Pokud odpůrce vypořádal námitku navrhovatele o nedostatku proporcionality navržené změny využití předmětných pozemků pouze tím, že byly upřednostňovány plochy již vymezené a zčásti zastavěné, aby bylo zabráněno nepřiměřenému stavebnímu rozvoji, pak takové vypořádání námitek je ve vztahu k závažnosti námitek nedostatečné. K požadavku navrhovatele na vysvětlení, z jakého důvodu jsou předmětné pozemky vhodné k zařazení mezi plochy ZP, se odpůrce nevyjádřil vůbec.
69. Vzhledem k tomu, že odpůrce nereagoval na všechny odpůrcem vznesené námitky, a pokud ano, tak ve většině případů zcela nekonkrétně, obecně a nedostatečně, je třeba učinit závěr, že opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné pro nevypořádání námitek navrhovatele.
70. Důvodnou shledal soud rovněž námitku navrhovatele, spočívající v nepřezkoumatelnosti nového územního plánu pro absenci odůvodnění změny, neboť úvahy o zařazení předmětných pozemků, a z nich plynoucí závěry, které vedly k jejich vyřazení z ploch zastavitelných, nebyly v odůvodnění a následně ve vypořádání námitek, vyloženy takovým způsobem, aby je bylo možno meritorně přezkoumat. K závěru soudu o nepřezkoumatelnosti pro absenci odůvodnění změny totiž přispěl značnou měrou odpůrce v tomto soudním řízení, když v písemném vyjádření k žalobě a při jednání soudu rozšiřoval důvody, které jej vedly ke změně využití předmětných pozemků, přičemž tyto důvody se zcela míjí s důvody uvedenými v textové části nového územního plánu.
71. V bodě f) textové části změny č. 1 územního plánu sídelního útvaru Modlany označené jako Podmínky využití ploch, prostorového uspořádání, výškové regulace zástavby a intenzity využití území, bylo určeno hlavní využití plochy pro bydlení (červená) k rodinnému bydlení s odpovídajícím zázemím užitkových zahrad, k občanskému vybavení – maloobchod,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

stravování, ubytování, sport, školské a kulturní zařízení, k veřejné prostranství a k dopravní a technické infrastruktuře; a pro přípustné využití k nerušícím službám, zemědělství, chovu drobného hospodářského zvířectva, provozu drobného podnikání, staveb a zařízení, které svým provozováním a technickým zařízením nenarušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu prostředí souvisejícího území a které svým charakterem a kapacitou nezvyšují dopravní zátěž v území. Změna č. 2 územního plánu se tohoto zařazení předmětných pozemků nikterak nedotkla. Z jedné strany k předmětným pozemkům přiléhají pozemky, které rovněž byly změnou č. 1 původního územního plánu zahrnuty mezi zastavitelné plochy pod označení Z1/R1, které jsou v novém územním plánu ponechány v zastavitelných plochách a označeny jako Z27. Z druhé strany k předmětným pozemkům přiléhají pozemky, které byly zahrnuty mezi zastavitelné plochy změnou č. 2 původního územního plánu a byly v hlavním výkresu označeny jako plocha Z2/R2. I tyto pozemky byly v novém územním plánu ponechány mezi zastavitelnými plochami a jsou označeny jako Z28.

72. Z uvedeného je zřejmé, že u předmětných pozemků umístěných mezi plochou Z27 a Z28 byla novým územním plánem změněna možnost jejich využití, kdy namísto možnosti využít je k výstavbě v souladu s hlavním či přípustným využitím, jak je uvedeno v předchozím odstavci, mají tyto tvořit přírodní zeleň, umístěnou mezi pozemky, určenými k zastavění na ploše Z27 a Z28. Plochy přírodní zeleně jsou tvořeny veškerou mimolesní stromovou a křovinnou zelení (remízky a náletová zeleň, mezní porosty, aleje, stromořadí, větrolamy, břehová a doprovodná zeleň podél toků, solitérní a rozptýlená zeleň apod.), a jejich nepřípustným využitím je jakákoliv výstavba vyjma podzemních vedení liniových staveb technické infrastruktury. Navrhovatel namítá, že ač předmětné pozemky splňují požadavky pro jejich ponechání v zastavitelné ploše stejně jako pozemky, zahrnuté do plochy Z27, nebylo jeho námítkám vyhověno a bez náležitého odůvodnění bylo funkční využití předmětných pozemků změněno.
73. Soud zdůrazňuje, že v případě, kdy má dojít novým územním plánem k tomu, že jsou redukovány stávající zastavitelné, avšak dosud nezastavěné, plochy, a přitom jsou současně vymezovány v jiné části území plochy se stejným způsobem využití, je nezbytné, aby byl takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodněn. Jedině tak, mohou být rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrarnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích, z nichž lze odkázat např. na jeho rozsudek ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85.
74. V daném případě bylo na jednání zastupitelstva obce dne 11. 2. 2020 schváleno zadání, na jehož základě byl zpracován návrh nového územního plánu. V tomto zadání byly stanoveny hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu tak, že *„jedním z podkladů pro návrh Územního plánu Modlany bude stávající územní plán sídelního útvaru včetně jeho změn. Projektant prověří účelnost jednotlivých ploch vyplývajících z dosud platné územně plánovací dokumentace a případně navrhne nové řešení“*. Z odůvodnění nového územního plánu vyplývá, že jeho podstatou bylo zajištění účelného využívání zastavěného území a vytvoření podmínek pro rozvoj sídel v zastavitelných plochách v souvislosti s předpokládaným vývojem počtu obyvatel a domů (k tomu srov. preambuli ke kapitole 10. odůvodnění nového územního plánu označené jako Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch). V kapitolách 10.1. a 10.2. jsou provedeny analýzy, na jejichž základě byl stanoven rozsah vymezených zastavitelných ploch. Za účelem vyhodnocení potřeby rozvoje obce pro účely stanovení koncepce územního plánu a definování rozsahu zastavitelných ploch byl stanoven cílový

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

stav populace obce (1 300 obyvatel) a ve vztahu k tomuto cíli pak byla stanovena potřeba 281 nových bytů (domů). Podkapitola 10.4.2. nazvaná Zohlednění koncepce stávající ÚPD obsahuje vyhodnocení naplněnosti a poznámky k převzetí rozvojových ploch vymezených v platné ÚPD. Její součástí je tabulkový přehled zastavitelných ploch vymezených v platné ÚPD včetně vyhodnocení, kolik procent plochy bylo již využito. Z plochy označené v územním plánu Z1/R1 o celkové výměře 3,6795 ha v k. ú. Kvítkov u Modlan – Drahek je uvedeno, že z této je naplněno 80 % (2,9436 ha) s poznámkou: „naplnění převážné, hotová parcelace“. Závěrem této podkapitoly projektant mj. konstatuje, že „z rozsahu zastavitelných ploch a z analýzy jejich naplněnosti vyplývá, že dosavadní návrh ÚP byl výrazně naddimenzován a neodpovídá současným požadavkům na řešení v souladu se základními principy udržitelného rozvoje území. Část zastavitelných ploch tedy není v řešení nového ÚP nadále sledována vzhledem k nemožnosti jejich vymezení obhájit a vzhledem k nesouladu se současnými požadavky na územní rozvoj dle aktuálního znění stavebního zákona a jeho prováděcích vyhlášek, ale také dle Politiky územního rozvoje ČR a Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje.“

75. V kapitole 11.1. Odůvodnění vymezení zastavěného území je uvedeno, že „...v zastavěném území jsou vymezeny všechny pozemky zahrnuté do intravilánu (hranice sídel z roku 1966) a dále pozemky evidované v katastru nemovitostí jako zastavěné stavební pozemky včetně okolních souvisejících pozemků, kterými se rozumí pozemky pod společným oplocením s dotčenou stavbou na zastavěném stavebním pozemku. Vymezení okolních souvisejících pozemků jako součást zastavěného území vychází z terénního průzkumu zpracovatele územního plánu a v nejednoznačných případech z jeho odborného úsudku s ohledem na lokální charakter zastavěného území, způsob využívání pozemků nebo vlastnické vztahy.“ Podkapitola 11.3.1 pak obsahuje odůvodnění urbanistické koncepce, v němž projektant uvedl, že „je souladu v s principy udržitelného rozvoje vhodné zastavitelné plochy a obecně urbanistický rozvoj situovat do lokalit s dostupnou veřejnou dopravní a technickou infrastrukturou a tuto využívat efektivně. Výstavba ve volné krajině nebo v návaznosti na jednotlivé samoty představuje výraznější zásah do volné krajiny než rozvoj již existujících obytných lokalit. Rozvoj bydlení v návaznosti na sídelní jádra Modlan, Kvítkova, Drahek, Věštan a Suchého zajišťuje efektivní využití a posílení stávající vybavenosti a dopravní služby sídel, zároveň je tímto způsobem efektivně využívána již vybudovaná veřejná dopravní a technická infrastruktura. Při vymezování zastavitelných ploch byly respektovány kompoziční vztahy v území a vytvořeny předpoklady pro zachování přírodních a architektonických dominant a fyzické prostupnosti území. Návrh zastavitelných ploch vychází zejména ze snahy zachovat v co největší míře stávající strukturu urbanizovaného území a novou zástavbou ji doplnit v souladu s koncepcí stanovenou platnou ÚPD obce. Rozsah zastavitelných ploch pro bydlení byl územním plánem vymezen na základě vyhodnocení využití zastavitelných ploch, vymezených předcházející ÚPD obce (ÚPSÚ Modlany ve znění Změny č. 1 a 2), stupně projektové přípravy výstavby nebo zahájené výstavby v rozvojových plochách, za současného zohlednění analýzy dlouhodobého demografického vývoje obce, a s přihlédnutím k současným požadavkům, rozvojovým limitům, poloze obce v systému osídlení, koncepci dané stávající ÚPD, kvalitě bytového a domovního fondu v obci apod. V rámci koncepce rozvoje vytváří ÚP podmínky pro posilování rezidenčního charakteru obce, a to zejména vymezením zastavěného území, ve kterém dominuje funkční využití ploch s rozdílným způsobem využití bydlení - v rodinných domech - venkovské (BV) a smíšených obytných - venkovských (SV). Vymezené zastavitelné plochy byly situovány do míst, kde vhodně doplní stávající zástavbu, výhradně v přímé návaznosti na zastavěné území, a kde bude možné jejich bezproblémové napojení na dopravní infrastrukturu a síť technické infrastruktury.“
76. Je třeba připomenout, že navrhovatel namítal, že předmětné pozemky splňují požadavky, stanovené v bodě 11.3.4 Odůvodnění vymezení zastavitelných ploch, a to stejně jako plocha Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

s předmětnými pozemky přímo sousedící, kterou nový územní plán ponechal mezi zastavitelnými plochami a v grafické části plánu ji označil jako Z27.

77. Na str. 116 odůvodnění nového územního plánu (bod 11.3.4.) je určen způsob využití plochy Z27 k bydlení v rodinných domech – venkovské. Vymezení plochy Z27 k tomuto účelu je odůvodněno následovně. „Plocha je převzata z platné ÚPD obce (plocha Z1/R1). Důvodem vymezení plochy je vytvoření podmínek pro stabilizaci a rozvoj obytné funkce v obci v návaznosti na aktuální potřebnost a požadavky na rozvoj obce, podrobněji viz kapitola 10 Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Plocha je vymezena pro urbanistické doplnění rozvíjené jihovýchodní části sídla Dražkov. Plocha je v podstatě ze všech stran obklopena stávající zástavbou a zastavěným územím, pro jiný účel využití (např. zemědělské) je nevhodná. Rozvojem zástavby v dané ploše je zajištěno efektivní využití již vybudované veřejné infrastruktury. Plocha urbanisticky dotváří jižní okraj sídla podél stávající komunikace a doplňuje tak sídlo do kompaktního tvaru. Plocha je dopravně napojitelná na stávající komunikaci, podél níž jsou vedeny sítě technické infrastruktury.“
78. Projektant ve stručnosti shrnuto shledal dosavadní rozsah zastavitelných ploch naddimenzovaný, a proto při novém vymezení zastavitelných ploch vzal v úvahu hlavní cíle koncepce - stabilizace existující struktury sídla a vytvoření podmínek pro její plošný a kvalitativní rozvoj zejména z důvodu zvyšování kvality bydlení, kvality a dostupnosti veřejné infrastruktury, zejména dopravní a technické infrastruktury, ale také kvality a rozsahu občanského vybavení s cílem vytvořit přiměřenou nabídku ploch pro trvalé bydlení a základní socioekonomické struktury přispívající k zajištění optimálních životních podmínek pro obyvatelstvo – a upřednostnil efektivní využití ploch, tudíž zařadil mezi zastavitelné ty plochy, které jsou či budou k účelům bydlení využity.
79. Z jakého důvodu mezi těmito plochami neponechal projektant i předmětné pozemky (či jejich část), ačkoli při pohledu na grafickou část mapy nelze dovodit, že by nesplňovaly stejné požadavky jako s předmětnými pozemky sousedící plocha Z27, u níž byl určen způsob využití k bydlení v rodinných domech, a z jakého důvodu jim nově přiřadil využití jako ZP však textová část nového územního plánu postrádá. Úvahy, které vedly ke změně využití předmětných pozemků předestřel odpůrce až v průběhu tohoto soudního řízení, kdy v písemném vyjádření k žalobě uvedl pro něho podstatné důvody, pro něž nemohly být předmětné pozemky nadále zařazeny mezi zastavitelné plochy, a naopak byly vhodné pro jejich zařazení do zeleně přírodního charakteru. Tyto důvody jsou podrobně rozvedeny v bodech 13 – 18 tohoto rozsudku. Ve stručnosti lze shrnout, že až v průběhu řízení poskytl odpůrce zcela novou informaci, že předmětné pozemky se nacházejí na ploše bývalého kamenolomu, kde docházelo k těžební činnosti, na ploše jsou strmé srázy, a i jinak je terén celkově zvláštní a dle navrhovatele pro zástavbu nevhodný. Důvodem pro vymezení předmětných pozemků jako zeleně přírodního charakteru pak bylo dle odpůrce, že se na části z nich již dlouhou řadu let prosazuje přírodní využití se vzrostlými dřevinami, a že vymezená přírodní plocha představuje i vhodný přirozený úkryt pro živočichy. Naproti tomu jsou dle odpůrce v části obce Dražkov vymezeny zastavitelné plochy pro bydlení v místech, která uvedená přírodní specifika nevykazují.
80. Je proto třeba přisvědčit navrhovateli, že v tomto ohledu je nový územní plán v jeho textové části skutečně nepřezkoumatelný i pro nedostatek důvodů.
81. Je třeba si uvědomit, že obec musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87). Vyhodnocení účelného využití zastavěného území je nutné provést u každé změny, jejíž podstatou je změna původně nezastavitelné plochy na plochu zastavitelnou (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198), a to dokonce i při pořizování zcela nového územního plánu, na nějž se jinak § 55 odst. 4 stavebního zákona nevztahuje (k tomu srov. již výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85).

82. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Proto, jak důvodně argumentoval navrhovatel ve své replice, nelze tuto chybějící argumentaci dodatečně doplnit v soudním řízení. Soud totiž nemůže nahradit či podstatně doplnit odůvodnění rozhodnutí správního rozhodnutí vlastním odůvodněním (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012-44, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 4 As 207/2015 107, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 68, či navrhovatelem zmíněný rozsudek ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43). Správní soudnictví je založeno na principu kasačním, což znamená, že soud nemůže správní rozhodnutí měnit ani nahrazovat vlastním rozhodnutím, nýbrž ho může pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65). Nemůže proto ani nahradit chybějící důvody správního rozhodnutí. Taktéž nemůže správní orgán chybějící argumentaci dodatečně doplňovat ve vyjádřeních učiněných v rámci soudního řízení (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, 7 Azs 322/2015-43, ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS). Z tohoto důvodu nelze přijmout nová doplňující tvrzení odpůrce o tom, z jakého důvodu byly předmětné pozemky v novém územním plánu nově zařazeny mezi zeleň přírodního charakteru, ačkoli v předchozím územním plánu tvořily součást plochy zastavitelné. Soud proto uzavírá, že odpůrce zatížil napadené opatření obecné povahy vadou, spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti.
83. Protože soud dospěl k závěru, že změna územního plánu v napadených částech neobstála při přezkumu již ve třetím kroku výše uvedeného algoritmu přezkumu (bod 51. tohoto rozsudku), vyhověl návrhu navrhovatele a výrokem I. tohoto rozsudku v rozsahu v něm uvedeném opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil.
84. Dalšími žalobními námitkami se soud nezabýval, neboť výsledkem řádného procesního postupu včetně náležitého provedení testu proporcionality by mohly být i závěry, které v odůvodnění nového územního plánu doposud nejsou obsaženy a soudu nepřisluší takové závěry předjímat.
85. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení je výrazem úspěchu navrhovatele v tomto řízení a má své odůvodnění v ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který úspěch neměl.
86. Navrhovatelem účelně vynaložené náklady řízení v daném případě představují dle obsahu spisu zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, a náklady právního zastoupení. Tyto sestávají z mimosmluvní odměny advokáta za 4 úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, podání repliky a účast u jednání před soudem dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] po 3 100 Kč vypočtené z tarifní hodnoty 50 000 Kč podle § 7 za

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

použití § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a náhrady hotových výdajů za dva úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 1 200 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto je třeba s ohledem na § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšit odměnu a náhradu hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 21 % z částky 13 600 Kč, tj. o 2 856 Kč. Právnímu zástupci rovněž náleží cestovné za jízdu osobní automobílem k jednání před soudem ze sídla jeho advokátní kanceláře v Táboře k místně příslušnému soudu v Ústí nad Labem, a to ve výši 2 793 Kč. Celkem tak náklady řízení činí 24 249 Kč (5 000 + 12 400 + 1 200 + 2 856 + 2 793). Ke splnění povinnosti zaplatit navrhovateli náklady řízení určil soud odpůrci lhůtu 30 dnů.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Ústí nad Labem 30. května 2023

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.