



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

navrhovatele: X  
bytem X  
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Ukleinem  
sídlem Hlavatého 663/15, Praha

proti

odpůrci: **Bílý Kostel na Nisou**  
sídlem Bílý Kostel č. 206, Chrástava  
zastoupen Mgr. Ing. Marianem Böhmlem, advokátem advokátní  
kanceláře BKS advokáti s.r.o.  
sídlem Kolbenova 609/38, Praha 9

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu Bílý Kostel nad Nisou, schválené usnesením zastupitelstva obce Bílý Kostel nad Nisou č. 4 ze dne 25. 7. 2022, v rozsahu vymezujícím plochy stabilizované zemědělské na pozemku p. č. 482/1 v k. ú. Bílý Kostel nad Nisou

takto:

- I. Opatření obecné povahy – změna č. 1 územního plánu Bílý Kostel nad Nisou, schválená usnesením zastupitelstva obce Bílý Kostel nad Nisou č. 4 ze dne 25. 7. 2022, se v textové

i grafické části vymezující plochy stabilizované zemědělské na pozemku p. č. 482/1 v k. ú. Bílý Kostel nad Nisou zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na nákladech řízení částku 17 540 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Petra Ukleina, advokáta.

### Odůvodnění:

#### I. Návrh

1. Navrhovatel se domáhal zrušení opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Bílý Kostel nad Nisou schváleného usnesením zastupitelstva obce Bílý Kostel nad Nisou č. 4 ze dne 25. 7. 2022 (dále jen „změna č. 1 územního plánu“). Jejím vydáním se cítí být zkrácen na svém vlastnickém právu a právu na podnikání dle čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť mu vznikla výrazná škoda v majetkové sféře. Je vlastníkem pozemku p. č. XA – trvalý travní porost, o výměře 26 215 m<sup>2</sup> v k. ú. X, obec X.
2. Proces vydání změny č. 1 územního plánu podle navrhovatele odporuje základním zásadám činnosti správních orgánů dle § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, což vedlo k nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti postupu k jeho vydání.
3. V rámci namítané nezákonnosti navrhovatel popsal, že Krajský úřad Libereckého kraje jako dotčený orgán ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) odpůrci vytkl, že některé pozemky v návrhu změny převádí na plochy bydlení, čímž mění jejich funkční využití v rozporu s § 4 a § 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen zákon o ochraně ZPF). Dotčený orgán poukázal na to, že nebyla prokázána potřeba vymezovat v obci nové zastavitelné plochy, avšak odpůrce to na újmu navrhovatele učinil. Odpůrce namísto aby zabezpečil výstavbu na již vymezených plochách určených pro bydlení, vymezil plochy B4, B18a, 1Z-B33 a 1Z-B34 jako zastavitelné, což kompenzoval na újmu navrhovatele přesunutím plochy výroby a skladování VS2, kterou tvoří navrhovatelův pozemek p. č. XA, do nezastavitelných ploch tak, aby obešel stanovisko dotčeného orgánu. Navrhovatel namítal, že proces tzv. kompenzace nemá oporu v zákoně, není stanoven ani zákonem o ochraně ZPF, na který odpůrce poukazuje, ani zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), či „zákonem o územním plánování“. Postup odpůrce tak odporuje čl. 104 Ústavy. Změna č. 1 územního plánu tedy nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, procesem kompenzace odpůrce překročil meze své pravomoci v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu. Navrhovatel napadené opatření obecné povahy označil za nicotné, neboť bylo nedostatečně a vnitřně rozporně odůvodněno, nezákonný postup nebyl vysvětlen, což vede k jeho nepřezkoumatelnosti.
4. Odpůrce výběr pozemku navrhovatele odůvodnil tím, že se mezi pozemky obce nenašly již vymezené zastavitelné plochy, které by byly vhodné pro převedení do ploch zemědělských, ač existují, s tím, že pozemek navrhovatele má větší výměru a je na něm možné zemědělsky hospodařit. Tento závěr nemá podklad v reálné situaci, kdy navrhovatel předložil studii zastavitelnosti průmyslovými halami. Argument, že je plocha minimálně 20 let nevyužita, neobstojí. Záměr odpůrce zmenšit možnosti rozvoje ploch je v rozporu s testem proporcionality.

Odůvodnění nedává smysl, odpůrce naplnil stanovisko dotčeného orgánu pouze formálně místo toho, aby se doporučením řídil a zachoval plochy zastavitelné a nezastavitelné, jak byly stanoveny v původním územním plánu, kdy ploch pro bydlení bylo k dispozici stále 73,5 %. Odpůrce nesmyslně přistoupil k rozšíření ploch na úkor pozemku navrhovatele, ač to je v rozporu se stanoviskem dotčeného orgánu.

5. V situaci, kdy má odpůrce stále k dispozici 73,5 % zastavitelných ploch, nedosáhne rozvoje, jež je postaven na třech pilířích udržitelného rozvoje, tím, že přidá další zastavitelné plochy a přesune pozemek navrhovatele do ploch nezastavitelných, avšak nezdůvodní, proč si vybral právě pozemek navrhovatele. Jeví se, že pozemek navrhovatele byl vybrán bez hlubší úvahy, nekoncepčně bez ohledu na enormní újmu, která navrhovateli vznikne. Nebyl tak naplněn požadavek § 68 odst. 3 správního řádu, odpůrce se současně nedostatečně vypořádal s námitkami uplatněnými navrhovatelem.
6. Navrhovatel se dále domáhal zásady ochrany nabytých práv, se kterou souvisí požadavek na minimalizaci a subsidiaritu zásahu veřejné sféry. Změnou č. 1 územního plánu došlo k neproporcionálnímu zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele, navrhovatel se dovolával zásady proporcionality a zdrženlivosti, k nimž se vyjádřil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73. Dále poukázal na námitky a připomínky, které podával k předmětnému i dalším pozemkům, s nimi se odpůrce dostatečně a přesvědčivě nevypořádal. Pro porušení § 172 odst. 4 věta poslední, odst. 5 a § 173 správního řádu je změna č. 1 územního plánu nezákonná či nepřezkoumatelná. Podle navrhovatele mohl odpůrce ke stejnému záměru kompenzace využít i jiné vhodnější pozemky, ty navrhovatel soudu označí. Zcela chybí odůvodnění, proč stávající plochu VS1a a b nechal odpůrce v plochách zastavitelných, tuto plochu nevyhodnotil nebo neodůvodnil. Zásah do práva na legitimní očekávání navrhovatel spatřoval v dramatické rozdílnosti přijaté změny č. 1 územního plánu oproti původnímu. Provedená změna také popírá veřejný zájem na vzniku nových pracovních míst, odpůrce pouze okrajem konstatoval ničím nepodložený závěr, že navrhovatel údajně zaměstnává pouze cizince, a tudíž mu nevyhoví. Navrhovatel přitom doložil studii stavby haly, což odpůrce v odůvodnění ignoroval.
7. Dále navrhovatel tvrdil, že změnou č. 1 územního plánu došlo ke škodě velkého rozsahu, která byla způsobena úplným znehodnocením předmětného pozemku. Ten se stal prakticky bezcenným – loukou bez možnosti zastavitelnosti, ač to koncepčně neodpovídá veřejnému zájmu. Nebyly poměřovány zájmy navrhovatele v situaci, kdy předložil studii haly a vynaložil až miliony na projektovou dokumentaci, což odpůrce laxe odkázal na ustanovení o náhradě škody. Navrhovatel pozemek nabyl se stavebním záměrem, před účinností změny byla hodnota pozemku cca 2 900 Kč/m<sup>2</sup>, což plyne z aktuální nabídky stavebního pozemku ve stejné obci, kdy se stavební pozemek o rozloze 1 207 m<sup>2</sup> nabízí za 3 500 000 Kč. Jeho pozemek o výměře 26 215 m<sup>2</sup> by tak měl cenu 76 023 500 Kč. Sám navrhovatel před účinností změny č. 1 územního plánu pozemek inzeroval, následně jej stáhl z nabídky, nabídka činila 31 450 000 Kč. Po účinnosti změny č. 1 územního plánu je hodnota zanedbatelná, činí cca 29 Kč/m<sup>2</sup>, což plyne z aktuální nabídky trvalého travního porostu v nedalekém k. ú. Machnín, kdy se pozemek o rozloze 34 704 m<sup>2</sup> nabízí za 990 000 Kč. Přímým účinkem změny č. 1 má tedy předmětný pozemek 100x menší hodnotu, způsobená újma představuje částku 75 263 265 Kč, čímž dochází k neúměrnému znehodnocení pozemku, navrhovatel musel nadto zatavit realizaci rozpracovaného projektu. Jako důkazy navrhovatel označil aktuální nabídky realitních kanceláří.

8. V závěru navrhovatel uvedl, že významný zásah do jeho práv je třeba posuzovat s využitím testu proporcionality. Podle navrhovatele nebylo naplněno kritérium vhodnosti, neboť napadená změna č. 1 územního plánu nepředstavuje komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území, jak předvídá § 18 stavebního zákona, dochází pouze k formálnímu naplnění zásad stanovených v § 4 a § 5 zákona o ochraně ZPF, aniž by tyto zásady odpůrce naplnil. Změna nevytváří ani předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, když v důsledku jejího vydání dochází k zásahům do vlastnických práv a práva na podnikání navrhovatele, jemuž bylo znemožněno pokračovat ve výstavbě a realizaci připravených projektů na pozemku. Nebylo naplněno kritérium potřebnosti. Navrhovatel uplatňoval připomínky a námitky, kdy navrhoval také alternativní možnosti, kterými by nedocházelo k tak intenzivnímu zásahu do jeho práv a současně by bylo vyhověno požadavkům na splnění cílů a úkolu územního plánování a ochrany ZPF. Těmi se však odpůrce nezabýval, naopak komentoval, koho navrhovatel zaměstnává a nezaměstnává. Navrhovatel dále poukázal na kritérium poměřování, tj. proporcionality v užším slova smyslu, a uvedl, že je zřejmé, že napadenou změnou č. 1 územního plánu dochází ke způsobení neúměrné škody na jeho majetku.
9. Z uvedených důvodů navrhovatel požadoval, aby napadenou změnu č. 1 územního plánu Bílý Kostel nad Nisou soud zrušil dnem právní moci rozsudku a odpůrci uložil povinnost nahradit mu náklady řízení.
10. V doplnění návrhu ze dne 16. 8. 2023 navrhovatel nad rámec původního návrhu uvedl, že k pozemku p. č. 482/1 má zajišťovací zástavní právo společnost EXPRESS MONEY, s.r.o., která má vůči němu pohledávku 6 mil. Kč, kdy podle ujednání o zástavě má být předmětný pozemek hodnotu min. 12 mil. Kč. Změnou č. 1 územního plánu došlo i k znehodnocení zástavy, kterou bude muset navrhovatel z vlastních prostředků doplnit na původní hodnotu.
11. Odpůrce se nezabýval základními údaji o rozvoji území obce, jakými je stav populace, vliv charakteru a dispozic území, demografické a sociální podmínky, vývoj počtu obyvatel atd. Navrhovatel zmínil konkrétně plochy B4 a B6, které zůstávají mezi zastavitelnými plochami, ačkoliv se na nich žádné záměny nerealizují a výstavba se odehrává mezi prolukami, jde tedy o stejnou situaci jako u pozemku navrhovatele. Navrhovatel poukázal na odůvodnění územního plánu, kde bylo uvedeno, že se rozvojové plochy navrhují na období 15 až 20 let, minimálně po tuto dobu navrhovatel neočekával žádnou změnu. Poukázal na to, že celkem zastavitelných ploch pro bydlení je 168 440 m<sup>2</sup>, z toho lokality B4 a B6 představují 60 720 m<sup>2</sup>. Z hlediska posuzování odstraněné lokality VS2 je relevantní její umístění, což popisuje samotný územní plán.

## II. Vyjádření odpůrce

12. Odpůrce odmítl námitku nicotnosti. Odpůrce poukázal na judikaturu NSS a Ústavního soudu vymezující pojem nicotnosti. Navrhovatel netvrdí absolutní nedostatek příslušnosti či pravomoci, nespecifikuje ani žádné konkrétní procesní pochybení odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy. Pouze namítá nezákonnost spočívající v nedostatečném odůvodnění, případně nezákonného užití pojmu kompenzace, zaměňuje tak pojmy nicotnosti a nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti. Podle odpůrce napadená změna č. 1 územního plánu nicotným správním aktem není.
13. Odpůrce dále popsal, že územní plán z roku 2014 vymezil většinu pozemku navrhovatele (23 100 m<sup>2</sup>) do návrhové plochy VS2, které bylo stanoveno funkční využití plochy výroby a skladování – výroba a sklady, menší část pozemku 3 115 m<sup>2</sup> vymezil do stabilizovaných ploch

zemědělských – orná půda a trvalé travní porosty. Změna č. 1 územního plánu vymezila celý pozemek do stabilizované plochy zemědělské – orná půda a trvalé travní porosty, které byly vymezeny pro hospodaření na zemědělské půdě.

14. K námitkám týkajícím se vymezení nových zastavitelných ploch B4, B18a, 1Z-B33, 1ZB34 a namísto toho plochy VS2 jako nezastavitelné, odpůrce poukázal znění § 55 odst. 4 a § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona. Jejich účelem je nejen ochrana ZPF, ale také zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbřehého“ rozšiřování zastavitelného území obce. Pojem potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch je relativně neurčitý, při jeho výkladu je nutno přihlížet zejména k účelu regulace daného ustanovení. Odpůrce poukázal na rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, podle kterého vymezení nových zastavitelných ploch je oprávněním obce, která změnou územního plánu reaguje na aktuální situaci v daném území, přičemž je nutné, aby obec tyto změny a vymezení nových zastavitelných ploch zdůvodnila. Dále odpůrce citoval závěry rozsudku NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 5 As 373/2018-89, dle kterých platí, při jakém podílu naplněnosti zastavitelných ploch je legitimní vymezovat nové zastavitelné plochy, bude záviset na individuálních okolnostech, jako je tempo zástavby a nemožnost zastavení ostatních vymezených ploch, k tomu slouží povinnost vymezení nových zastavitelných ploch odůvodnit. Smyslem stavebního zákona a § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF je ochrana před bezbřehým rozšiřováním zastavitelných ploch. Odpůrce popsal, že v projednávaném případě byla změna č. 1 územního plánu pořizována na základě Zprávy o uplatňování územního plánu Bílý Kostel nad Nisou, součástí této zprávy bylo zadání změny, kdy v rámci pokynů byly v kapitole A1 na str. 15 uplatněny požadavky na vymezení nových zastavitelných ploch a byl vyjádřen požadavek, že nové zastavitelné plochy lze vymezit za předpokladu, že za ně budou jiné dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy zahrnuty do nezastavitelných. Zpracovatel změny v návrhu pro společné jednání za nově vymezené zastavitelné plochy jiné dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy nenavrhnul ke zrušení, protože i přes velké procento nevyužití rozvojových ploch pro bydlení potřebuje další rozvojové plochy, což vyplývá z odůvodnění změny č. 1 v kapitole J na str. 51. Odpůrce tedy v rámci této kapitoly dostatečně podrobně odůvodnil potřebu nových zastavitelných ploch pro bydlení a v kapitole I.C **nastr.** 29 a násl. odůvodnění vymezil podrobně u jednotlivých nových návrhových ploch důvody jejich rozšíření. V rámci společného jednání uplatnil dotčený orgán ochrany ZPF nesouhlasné stanovisko, které ale samo o sobě nemůže způsobit nezákonnost napadané změny č. 1 územního plánu. Na základě vyhodnocení výsledků společného jednání bylo vyvoláno dohodovací jednání, výsledkem bylo uzavření dohody, kdy za nově vymezené zastavitelné plochy dojde ke zrušení jiných zastavitelných ploch, přičemž jako nejvhodnější pro navrácení do ZPF byla vybrána plocha VS2.
15. Proč byla tato plocha vybrána jako nejvhodnější, je popsáno v odůvodnění v rozhodnutí o námitce N002, N003, N015, N016 a N017, např. na str. 69 odůvodnění. Na základě aktualizace zastavěného území došlo k úpravě ve vymezení plochy VS1. Část, na které stojí stavba pro obchod a stavba pro výrobu a skladování včetně s ní souvisejících pozemků, byla převedena do stabilizované plochy výroby a skladování, zbylá část byla ponechána mezi návrhovými plochami výroby a skladování a došlo pouze ke změně kódového označení, kdy plocha byla rozdělena na VS1a a VS1b. Takto označená plocha byla ve srovnání s plochou VS2 k navrácení do zemědělského půdního fondu méně vhodná. Plocha VS1b byla v době pořizování změny územního plánu ovlivněna stavbami na pozemcích p. č. XB a XC, byly v ní ve vazbě na stavby na uvedených pozemcích provedeny úpravy terénu a zbylá část plochy je tvořena náletovou zelení, plocha již nemá zemědělský charakter. Plocha VS1a byla ponechána,

protože v době pořizování změny územního plánu byl na pozemku parc. č. 476/14 evidován záměr skladovací haly a navazuje na stabilizované zastavitelné plochy. Plocha VS2 byla navracena do zemědělského půdního fondu kromě důvodů uvedených také proto, že je zemědělsky využívána a je méně ovlivněna zástavbou. Skutečnost, že je zemědělsky využívána je zřejmé z ortofota z roku 2022 a z veřejného registru půdy, podle kterého je pozemek pronajímán společností BRagro, s. r. o., která se dle obchodního rejstříku zabývá zemědělskou výrobou rostlinnou a živočišnou. Pozemek navazuje na návrhovou plochu OZ2, které bylo stanoveno funkční využití ochrany zeleně a je nezastavitelná. Pozemek navrhovatele, na němž byla vymezena plocha výroby a skladování od roku 2002, nebyl dosud stavebně využit, navrhovatel k podaným námitkám nepředložil žádné relevantní dokumenty, jako např. územní rozhodnutí.

16. K námitce týkající se veřejného zájmu na udržení pracovních míst odpůrce konstatoval, že tento zájem nemohl být vypuštěním plochy VS2 popřen, protože odpůrce má dostatek rozvojových ploch výroby a skladování, což je popsáno v odůvodnění rozhodnutí o námitce N017 na str. 140 odůvodnění. Odpůrce dále uvedl, že do doby podání námitek proti vypuštění plochy VS2 navrhovatel neučinil žádné kroky k realizaci záměru. Plocha vymezená pro výrobu a skladování nebyla pro tyto účely za celou dobu využita, přičemž navrhovatel pozemek vlastní od roku 2011. K námitce, že odpůrce použil ničím nepodložený závěr, že navrhovatel údajně zaměstnává cizince, a proto mu nevyhoví, odpůrce odkázal na odůvodnění rozhodnutí jednotlivých námitek na str. 107, 123 a 139 odůvodnění opatření obecné povahy. Z textu odůvodnění vyplývá, že v obci je dlouhodobá nezaměstnanost nižší než 1 %, na základě čehož lze konstatovat, že obec nová pracovní místa nepotřebuje a pokud by zde byla vytvořena, budou muset být s největší pravděpodobností obsazena lidmi v obci nebydlícími. Odpůrce se v námitce o cizincích nezmiňoval, potřebnost nových pracovních míst vyhodnotil. Není také pravdou, že by v příslušných námitkách odpůrce nereagoval na předloženou studii stavby. Pokud jde o tvrzenou újmu, že navrhovatel vynaložil statisíce až miliony na projektovou dokumentaci včetně dalších nákladů, jedná se o pouhé tvrzení, které je v rozporu s předloženým jednoduchým náčrtem nazvaným jako zastavovací studie. Vyhodnocování zákonnosti napadeného rozhodnutí na základě tvrzené finanční újmy nemá oporu v zákoně, není účelem správního soudnictví zabývat se náhradou finanční újmy. Ostatně na možnost náhrad za změnu v území reagoval stavební zákon v § 102 a o tomto institutu se odpůrce zmínil v odůvodnění rozhodnutí o námitkách na str. 114 a 130 odůvodnění. Je podstatné, že podle § 102 odst. 3 stavebního zákona je možné bez náhrady odejmout pozemky, které jsou více než 5 let od vydání územního plánu nevyužité, to je případ navrhovatele. Na dlouhodobé nevyužití pozemku navrhovatele odpůrce poukázal v rozhodnutí o námitkách na str. 69, 104, 120, 137 odůvodnění a rovněž zohlednil, že navrhovatel předložil pouze zastavovací studii, která nemá žádnou právní relevanci a nelze ji vzít jako neopomenutelný podklad pro zachování vymezení zastavitelné plochy.
17. Námitky týkající se požadavku předvídatelnosti územního plánu a zásady kontinuity územního plánování, právní jistoty a ochrany legitimního očekávání odpůrce odmítnul s poukazem na rozsudky NSS ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014-73, a ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 Aos 2/2012-27. Z judikatury vyplývá značný prostor pro odpůrce jako samosprávný celek zvolit konečné uspořádání územním plánem řešeného území.
18. K tvrzenému porušení principu proporcionality, potřebnosti a zásahu do vlastnického práva odpůrce konstatoval, že ohledně zařazování pozemků do zastavitelných ploch a jejich změn

oproti minulému plánu se rozhodovací praxe NSS ustanovila na stanovisku, že stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Zároveň odpůrce připomenul, že v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, NSS konstatoval, že z žádné zákonné normy nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití.

19. Odpůrce navrhoval, aby soud podaný návrh zamítl. Požadoval nahradit náklady řízení, neboť je malou obcí s obecním úřadem bez vlastního zaměstnance s právním vzděláním, pro kterou změnu č. 1 územního plánu pořizoval Magistrát města Liberce. Nedisponuje tedy vlastní odbornou kapacitou jak pro pořizování územně plánovací dokumentace, tak pro vedení takto odborných soudních sporů.

### **III. Replika navrhovatele**

20. Navrhovatel zopakoval, že odpůrce vydáním napadeného opatření obecné povahy překročil třetí krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Navrhovatel namítal jeho nezákonnost, nikoli nicotnost, jak se snaží interpretovat odpůrce ve vyjádření. Nicotnost navrhovatel zmínil pouze ve vztahu k nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti opatření obecné povahy.
21. Podstatou návrhu byla nezákonnost opatření obecné povahy v důsledku procesu „kompenzace“, kterou odpůrce nehodnotil testem proporcionality. Již v námitkách navrhovatel zpochybňoval postup, kterým došlo ke kompenzaci zrovna pozemkem v jeho vlastnictví, když odpůrce vlastní dostatek pozemků, jimiž bylo možné změnu určení jiných pozemků kompenzovat.
22. Navrhovatel se dále vymezil se proti požadavku odpůrce na náhradu nákladů řízení. Dle jeho názoru by soud neměl náhradu nákladů řízení odpůrci přiznat, neboť hájení opatření obecné povahy obce před soudem je považováno za součást činnosti správního orgánu.

### **IV. Posouzení soudem**

23. Podáním společného návrhu bylo zahájeno řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

#### **IV. a) aktivní procesní legitimace**

24. Nejprve se soud zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatele, vycházel přitom z následujících východisek. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. K výkladu citovaného ustanovení se již vyjádřila judikatura NSS (např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve Sb. NSS č. 1910/2009; či rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).

25. Navrhovatel opřel svou procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení změny č. 1 územního plánu o vlastnictví pozemku p. č. 482/1 – trvalý travní porost o výměře 26 215 m<sup>2</sup>, jehož funkční využití bylo napadenou změnou č. 1 územního plánu změněno z původního funkčního zařazení do ploch výroby a skladování, tedy ploch zastavitelných, do ploch nezastavitelných, což představuje myslitelný zásah do jeho vlastnického práva. Vlastnictví předmětného pozemku nebylo mezi účastníky sporné. Ani odpůrce aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu nezpochybnil.

#### IV. b) podmínky řízení

26. Přezkum opatření obecné povahy vychází z § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z těchto ustanovení vyplývá, že soud přezkouvává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Soud tak může k návrhu podle § 101d odst. 2 s. ř. s. shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, neboť opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy v pěti krocích – přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; posouzení, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; přezkum obsahu opatření obecné povahy či jeho části z hlediska rozporu se zákonem; a naposledy přezkum jeho obsahu z hlediska jeho proporcionality – který vymezil rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. ve Sb. NSS 740/2006, je nadále aplikován za předpokladu, že jeho kroky zahrne navrhovatel do návrhových bodů (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Přitom platí, že nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 101b odst. 4 ve spojení s ustanovením § 76 s. ř. s.
27. Soud neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo nicotným správním aktem. Změna č. 1 územního plánu byla vydána jako opatření obecné povahy pod č. j. CJ MML 154032/22 ze dne 25. 7. 2022 dle § 43 odst. 4 stavebního zákona, zastupitelstvem obce Bílý Kostel nad Nisou, schválena uvedeného dne usnesením č. 4, v souladu s § 54 odst. 2 stavebního zákona. Nic nespovídá o tom, že by při jeho vydání překročilo zastupitelstvo meze zákonem vymezené působnosti.
28. Pokud navrhovatel namítal, že jde o opatření obecné povahy nicotné, ač se uplatněnou námitku snažil v replice relativizovat, soud se s jeho náhledem na věc neztotožnil. Důvody, v nichž navrhovatel spatřoval nicotnost, tj. zejména jeho nedostatečné, rozporné odůvodnění a nesprávný postup spočívající v tzv. kompenzaci zastavitelných ploch, mohou případně vést k posouzení opatření obecné povahy jako nepřezkoumatelného, případně nezákonného. Odpůrce v této souvislosti ve vyjádření k návrhu příhodně citoval judikaturní závěry NSS, jež se týkají rozdílů institutů nicotnosti a nezákonnosti správních aktů (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65), podle kterých se na nicotné rozhodnutí vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky. Institut nicotnosti správního aktu je vyhrazen pro těžké vady, kterými jsou vydání věcně nepřislušným správním orgánem, vady, které ho činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně

či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž ho nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Žádné takové vady napadené změny č. 1 územního plánu neshledal.

29. Soud proto přistoupil k posouzení napadené změny č. 1 územního plánu z hlediska uplatněných návrhových bodů, neboť se jednalo o návrh podaný v zákonné lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s.
30. K projednání návrhu soud nařídil ústní jednání. V jeho průběhu navrhovatel setrval na svém stanovisku. Upřesnil, že předmětem návrhu je jeho pozemek p. č. 482/1 a že se domáhá zrušení změny č. 1 územního plánu v rozsahu vymezení tohoto pozemku. Nad rámec obsahu návrhu, jeho doplnění a repliky uvedl, že není zřejmé, proč odpůrce do nezastavitelných ploch nezařadil ochranná pásma při kaji pozemku, resp. dalších pozemků. Navrhoval, aby soud provedl dokazování fotografiemi pozemku, které osvědčují vybudování strouhy, neboť na pozemku jsou spodní vody. Je tak nevhodný k zemědělskému využití, což chtěl potvrdit prostřednictvím vyjádření odborníka, které si měl soud vyžádat. Uvedl, že na okrajích pozemku jsou vybudovány plynová přípojka, elektrické vedení a je zde veden optický kabel, pozemek je tak připravený k využití, které dokládal studií zastavení, kterou chtěl rovněž doplnit dokazování. V tomto směru rovněž odkazoval na příslušný výsek výkresu územního plánu a navrhoval dokazování satelitními snímky. Odpůrce k věci nic nového neuvedl, odkázal na vyjádření k návrhu. Navrhoval, aby soud návrhu zamítnul, trval na požadavku náhrady nákladů řízení, neboť je malou obcí, která nemá k této agendě odpovídající personální zabezpečení.
31. Soud při posouzení návrhu vycházel ze spisového materiálu, které považoval za postačující. Návrhu navrhovatele na doplnění dokazování nevyhověl, označené důkazy byly zčásti součástí spisového materiálu, ve zbytku je soud vyhodnotil jako nadbytečné.

#### IV. c) vypořádání návrhových bodů

32. V obecné rovině soud uvádí, že změna č. 1 územního plánu byla přijata zastupitelstvem odpůrce v rámci výkonu samostatné působnosti, ve formě opatření obecné povahy ve smyslu § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dle § 43 odst. 4 stavebního zákona. Změna územního plánu musí jako opatření obecné povahy v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění, jehož specifický obsah je určován nejen ustanoveními správního řádu, ale také ustanoveními stavebního zákona a prováděcích předpisů (§ 55 odst. 1 ve spojení s § 53 odst. 5 stavebního zákona, § 55 odst. 8 stavebního zákona).

33. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy též rozhodnutí o námitkách podaných podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. ve Sb. NSS 2266/2011), na jeho odůvodnění je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak musí být seznatelné, jaká zjištění byla vzata za základ pro vypořádání námítky, z jakého důvodu jsou považovány námitky za liché, mylné nebo nesprávné nebo nerozhodné. Ústavní soud přitom k obsahu územního plánu doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané. Jinak by se soud dopustil přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů a lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne

7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). K uvedenému soud doplňuje, že rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách, resp. připomínkách bude především determinován konkrétním obsahem námítky, resp. připomínky a věcnými výhradami uplatněnými dotčenou osobou (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 48/2016-42).

34. Tato obecná východiska považoval soud za potřebné shrnout, neboť navrhovatel namítal, že se odpůrce vypořádal s jeho námitkami uplatněnými ke změně funkčního zařazení pozemku p. č. XA (námitky N002, N003, N015, N016 a N017) nedostatečně, v rozporu s § 172 odst. 4, odst. 5, § 68 odst. 3 správního řádu. Ve funkčním zařazení pozemku p. č. 482/1 do stabilizovaných ploch zemědělských SZ, a tedy zrušení plochy VS2, současně spatřoval navrhovatel nezákonnost postupu odpůrce, který nezákonně „kompenzoval“ vymezení nových zastavitelných ploch. Současně namítal porušení principu legitimního očekávání a proporcionality zvoleného řešení, vzhledem k značnému znehodnocení dotčeného pozemku.

35. Pro posouzení věci jsou podstatné následující skutečnosti:

36. Ze shodných tvrzení účastníků i z odpůrcem předložené spisové dokumentace vyplývá, že v předchozím územním plánu z roku 2014 byl pozemek navrhovatele p. č. XA zařazen v převažující části (23 100 m<sup>2</sup>) do návrhové plochy VS2, které bylo stanoveno funkční využití plochy výroby a skladování – výroba a sklady. Menší část pozemku (3 115 m<sup>2</sup>) byla zařazena do stabilizovaných ploch zemědělských – orná půda a trvale travní porosty. Odpůrce v tomto směru doplnil, že plocha VS2 byla vymezena jako rozvojová plocha pro výrobu a skladování při silnicích I. třídy v kontaktu na kruhovou křižovatku. V těchto plochách se předpokládala realizace staveb sloužících pro výrobu a skladování s plošným omezením, kdy byl stanoven koeficient zastavění pozemku (KZP) na max. 70 % a koeficientem zeleně (KZ) na min. 20 %. KZP se určoval jako podíl zastavěných ploch nadzemních objektů včetně teras bez zastavěných ploch k ploše pozemku. Koeficient zeleně se stanovoval jako podíl volných nezastavěných a nezpevněných ploch k ploše pozemku.

37. Změna č. 1 územního plánu funkčně vymezila celý pozemek p. č. 482/1 do stabilizované plochy zemědělské – orná půda a trvalé travní porosty, které byly vymezeny pro hospodaření na zemědělské půdě. Ke zrušení rozvojové plochy VS2 došlo v souvislosti s doplněním ploch B4, B6 a B18a, 1Z-B33 a 1Z-B34 (viz kapitola I.C *Odůvodnění urbanistické koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně* – zejména str. 29 až 31 a kapitola N.1.5 *Lokality navracené do ZPF – Kompenzace* odůvodnění – příloha č. 2a). Změna č. 1 územního plánu byla pořizována na základě Zprávy o uplatňování územního plánu Bílý Kostel nad Nisou za období 2014 – 2018 (dále jen „Zpráva“), kterou schválilo zastupitelstvo odpůrce usnesením č. 1 ze dne 25. 2. 2019. Součástí Zprávy bylo zadání změny územního plánu, v rámci pokynů k vypracování změny územního plánu byly v kapitole A1 *Požadavky na urbanistickou koncepci, zejména na prověření plošného a prostorového uspořádání zastavěného území a na prověření možných změn, včetně vymezení zastavitelných ploch* na str. 15 uplatněny požadavky na vymezení nových zastavitelných ploch, a to v rozsahu nezbytném pro realizaci požadovaných záměrů (Návrh č. Z1 – Z9), mezi nimiž byly mj. požadavky na vymezení zastavitelných ploch pro bydlení individuální, které byly změnou č. 1 územního plánu přijaty v podobě rozšíření ploch změny B4, B6 a vymezení ploch B18a, 1Z-B33, 1Z-B34. Pokyny současně obsahovaly požadavek, že nové zastavitelné plochy lze vymezit pouze za předpokladu, že za ně budou jiné dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy zahrnuty do ploch nezastavitelných.

38. V návrhu změny č. 1 územního plánu pro společné jednání nebyly za nově vymezené zastavitelné plochy navrženy ke zrušení jiné dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy. K návrhu uplatnil dotčený orgán ochrany ZPF negativní stanovisko (viz koordinované stanovisko Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 30. 6. 2020, č. j. OÚPSŘ 227/2018/OÚP KULK 45804/2020), neboť bylo dosud využito 26,5 % vymezených ploch bydlení individuálního, nebyly zjištěny a předloženy žádné zastavitelné plochy, které by nebylo možno využít, nebyla tedy prokázána potřeba vymezovat nové zastavitelné plochy, protože ploch pro bydlení je k dispozici 73,5 % návrhových ploch; nebyl respektován požadavek, že pokud budou navrhovány zastavitelné plochy na ZPF mimo vymezené zastavěné území, bude orgán ochrany ZPF požadovat návrhy kompenzace.

39. Na základě výsledků společného jednání vyvolal pořizovatel dohodovací řízení s orgánem ochrany ZPF, jehož výsledkem byla dohoda ze dne 11. 2. 2022 (viz str. 33 odůvodnění). Obsahem dohody bylo ponechání ploch B4, B18a, 1Z-B33 a 1Z-B34 v plochách bydlení individuálního s tím, že k naplnění požadavků § 4 a § 5 zákona o ochraně ZPF bude provedena kompenzace v podobě převedení zastavitelné plochy výroby a skladování VS2 (II. a III. třída ochrany) do nezastavitelných ploch zemědělských. Návrh změny č. 1 územního plánu pro veřejné projednání tedy obsahoval zrušení návrhové plochy VS2 a dotčená část pozemku p. č. XA byla zařazena do stabilizovaných ploch zemědělských. K takto upravenému návrhu orgán ochrany ZPF již vyslovil souhlas (viz koordinované stanovisko Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 8. 4. 2022, č. j. OÚPSŘ 227/2018/OÚP KULK 27201/2022).

40. V návaznosti na obsah dohodovacího řízení byly zamítnuty navrhovatelem uplatněné námitky (námitky N002, N003, N015, N016 a N017). Obsáhlý text odůvodnění (viz kapitola L. *Rozhodnutí o námitkách a odůvodnění jejich vypořádání*) se v jednotlivých částech rozhodnutí o námitkách prolíná a opakuje, stěžejním důvodem pro zrušení plochy VS2 o výměře 22 218 m<sup>2</sup> byl odkaz na § 55 odst. 4 stavebního zákona s tím, že plocha byla použita ke kompenzaci za nově vymezené zastavitelné plochy bydlení o výměře 5 942,3 m<sup>2</sup>, když stávající využití rozvojových ploch neumožňuje přidávat další, neboť není zdůvodnitelná jejich potřeba. K výběru plochy VS2 bylo uvedeno:

*„- Na území obce se nenašly mezi již vymezenými zastavitelnými plochami pro bydlení plochy, které by byly vhodné pro navrácení do ZPF. Orgán ochrany ZPF požadoval navrátit do ZPF takové zastavitelné plochy, které se stávajícími plochami ZPF sousedí a jejich začlenění do ploch ZPF umožní jejich případné obhospodařování. Jako nevhodné se považují zejména pozemky v prolukách zástavby, pozemky navazující na zástavbu nebo pozemky o malé výměře, které navazují na lesní pozemky. Plocha VS2 z pohledu výše uvedených požadavků vyšla jako nejvhodnější, protože samo o sobě svojí výměrou 22 218 m<sup>2</sup> je na ní možné zemědělsky hospodařit a lze ji obhospodařovat spolu s navazujícími zemědělskými pozemky.*

*- Plocha VS2 je dlouhodobě nevyužitá, díky čemuž lze eliminovat riziko náhrad dle § 102 stavebního zákona. Tato plocha byla vymezena již v územním plánu z roku 2002, který platil před tímto ÚP 2014. Plocha je tedy nevyužita minimálně 20 let.*

*- obec na základě negativních zkušeností s již využitými plochami výroby a skladování vymezenými na protější straně této plochy, chce postupně zmenšit výměru těchto rozvojových ploch a tím dosáhnout jejich naplnění bez možnosti jejich dalšího rozvoje těchto ploch. Zásadním důvodem pro toto řešení je konflikt stávajících ploch výroby a skladování se stávajícími plochami pro bydlení, který chtějí v obci do budoucna eliminovat. Bydlení je od stávajících ploch pro výrobu a skladování negativně ovlivněno z hlediska hluku generovaného dopravou a světelného smogu od venkovního osvětlení haly.“*

41. Pořizovatel dále reagoval na navrhovatelem předloženou studii zastavění tak, že nemá žádnou právní relevanci, nejde o pravomocné rozhodnutí ani územní studii. Odmítl porušení zásady legitimního očekávání, s odkazem na § 102 odst. 2 stavebního zákona poukázal na možnost zrušit změnou územního plánu zastavitelnou plochu. Argumentoval tím, že při pořizování nových územních plánu se vždy nepřebírají zastavitelné plochy z předchozího. Dále byla odmítnuta námitka, že zrušením plochy VS2 vznikne nepřírozená proluka, zatímco na sousední ploše dojde k expanzi zastavitelných ploch. Pořizovatel odůvodnil, že vymezení, resp. rozšíření stávajících zastavitelných ploch bylo provedeno tak, aby navazovaly na zastavěné území nebo zastavitelné plochy, v dosahu technické infrastruktury a neznemožňovaly hospodaření na zemědělské půdě. Pořizovatel dále odmítl, že by bylo vypuštění plochy VS2 nedostatečně odůvodněno, odkázal také na kapitolu I.C *Odůvodnění urbanistické koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně* v části týkající se podrobnějšího odůvodnění některých lokalit. Podle pořizovatele nedojde vypuštěním plochy VS2 k narušení vývoje obce, i po vypuštění je nevyužito 71,25 % rozvojových ploch pro výrobu a skladování, obec pak nemá potřebu vytvářet nová pracovní místa. Dále byly odmítnuty obecné námitky, v nichž navrhovatel namítal rozpor změny s podmínkami platného územního plánu a dalšími koncepčními materiály.
42. Z právě uvedeného vyplývá, že změna funkčního využití plochy VS2, která byla tvořena převážnou částí navrhovatelova pozemku p. č. XA, jednoznačně souvisí s vymezením nových zastavitelných ploch bydlení. Impulem bylo nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu ochrany ZPF k návrhu změny č. 1 pro společné projednání, který kompenzace za vymezené zastavitelné plochy bydlení neobsahoval. Tento postup označil navrhovatel za nezákonný, pouze formálně naplňující požadavky § 4 a § 5 zákona o ochraně ZPF, jímž odpůrce překročil svou pravomoc.
43. Navrhovateli lze dát za pravdu v tom směru, že stavební zákona ani zákon o ochraně ZPF institut kompenzace výslovně neupravuje. Nicméně jde o projev jednoho z cílů územního plánování ve smyslu § 18 odst. 4 stavebního zákona, kterým je určení podmínek pro hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s tím, že zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Tyto cíle musí být naplněny rovněž při přijímání změny územního plánu.
44. Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona, ve znění pro danou věc, na které pořizovatel odkazoval v souvislosti s kompenzacemi a zrušením plochy VS2, stanoví, že další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Účelem citovaného ustanovení není jen ochrana zemědělského půdního fondu, ale zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbrehého“ rozšiřování zastavitelného území obce (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38). I po novele stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb. je třeba trvat na prokázání potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch. Přitom pojem potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch je relativně neurčitý, a proto je při jeho výkladu nutno přihlížet zejména k účelu regulace uvedeného ustanovení (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 2. 2022, č. j. 43 A 85/2021-86). Při posuzování potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy nelze ani po novelizaci daného ustanovení pominout existenci stávajících zastavitelných ploch (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37; rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 11. 2021, č. j. 61 A 18/2021-328). Platí, že prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch bude v souladu s konkrétními podmínkami v území, s potřebou jeho rozvoje a s ohledem na

ochranu hodnot v území vycházet zejména z demografického vývoje obce a případně z její polohy. „Potřebu vymezení nových zastavitelných ploch je nutné řádně odůvodnit tím spíše, byla-li proti vymezení nových zastavitelných ploch uplatněna námitka, nebo došlo-li k významné redukci zastavitelných ploch vymezených v územním plánu (zde se uplatní také § 102 StavZ) a k vymezení nových zastavitelných ploch v jiné části řešeného území“ (Fialová, E. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 305). V rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 5 As 373/2018-89, body 63 a 64, k dané problematice NSS v poznamenal: „Při jakém podílu naplněnosti zastavitelných ploch je legitimní vymezovat nové zastavitelné plochy, bude záviset na individuálních okolnostech, jako je tempo zástavby nebo nemožnost zastavení ostatních vymezených ploch. K tomu však slouží právě povinnost vymezení nových zastavitelných ploch v tomto smyslu odůvodnit. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu podmínkám § 55 odst. 4 stavebního zákona neodpovídá ani obecné konstatování o nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec tedy 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 ploch mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné a proč se jeví být vhodnou náhradou za plochy nevyužité (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87). Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že změnou č. 2 ÚP Zlína došlo mimo jiné ke zrušení některých zastavitelných ploch, což by mohlo za určitých okolností odůvodňovat jejich vymezení v jiné části města, avšak stěžovatel neodůvodnil, proč tyto plochy byly zrušeny, ani netvrdil, že v případě vymezení ploch č. 231 a 1084 by se mělo jednat o náhradu za plochy zrušené, naopak z kasační stížnosti lze dovodit, že nově vymezené plochy považoval za náhradu ploch již zastavěných, což je výklad, který s odkazem na výše uvedené nelze aprobovat.“. Přestože tyto závěry NSS konstatoval ve vztahu k § 55 odst. 4 stavebního zákona před jeho novelizací zákonem č. 225/2017 Sb., jsou do jisté míry přenositelné i na pozdější právní úpravu. Citovaná pasáž potvrzuje, že kompenzace (náhrady) v podobě zrušení dosud zastavitelných ploch při vymezení nových zastavitelných ploch v procesu přijímání změny územního plánu probíhají a nepochybně jsou výrazem vyhodnocování využití stávajících zastavitelných ploch, potřeby dalších zastavitelných ploch, zhodnocování využití již vymezených návrhových ploch a změn podmínek v území právě s ohledem na dosavadní využití zastavitelných ploch a též reflexe změn v území a jednotlivých veřejných či dalších potřeb.

45. Soud nepochybuje soud o tom, že změnou funkčního zařazení pozemku p. č. XA v důsledku zrušení rozvojové plochy VS2 dojde k zásadní změně v možnostech jeho využití, a tak i k poklesu ceny pozemku, neboť jej navrhovatel nemůže stavebně využít pro výrobu a skladování. Tuto skutečnost považuje soud za nadbytečné dokazovat označenými nabídkami k prodeji stavebních a zemědělských pozemků v obci, resp. obci nedaleké. Jako nepodložené však soud odmítá tvrzení navrhovatele obsažené v návrhu, že vynaložil statisíce až miliony na projektovou dokumentaci. V každém případě bylo třeba, aby byla tato zásadní změna funkčního určení pozemku p. č. XA podložena dostatečně závažnými důvody. Odůvodnění musí být o to podrobnější, uplatnil-li navrhovatel opakovaně zásadní námitky, v nichž se zrušením rozvojové plochy VS2 nesouhlasil a značný zásah do svých vlastnických práv a práva na podnikání namítal a současně svůj záměr využít plochu výstavbou hal dokládá dvěma výkresy zastavovací studie. Nejenže bylo povinností odpůrce v rozhodnutí o námitkách řádně vypořádat navrhovatelem uplatněné námitky (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 48/2016-42), současně důvody pro tak zásadní funkční změnu musí být samy o sobě proporcionální zásahu. V rozsudku ze dne 21. 5. 2020, č. j. 7 As 353/2019-42, NSS s odkazem na rozsudek ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, konstatoval: „pokud dotčená osoba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu konkrétní námitky, v nichž zpochybňuje navrhované

*řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv rozhodnutí o námitkách odůvodnil. Tyto důvody musí být samy o sobě přiměřené (proporcionální) zásahu do práv, a to bez ohledu na skutečnost, zda dotčená osoba v námitkách výslovně pojem „přiměřenost“ použila k či nikoliv. Stejně tak je nepřípustné, aby tyto důvody byly vůči dotčené osobě diskriminační.“*

46. V daném případě pořizovatel v rámci vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch konstatoval, že v obci je dosud 73,5 % (v rozhodnutí o námitkách doplnil, že ke květnu 2022 potom 62 %) nevyužitých rozvojových ploch bydlení. Vyhodnoceno bylo také využití návrhových ploch výroby a skladování, ve vztahu k těmto plochám bylo zjištěno ještě nižší procento jejich využití, konkrétně 4,3 %. Současně pořizovatel odůvodnil, proč je rozšíření ploch B4, B6 a B18a a vymezení ploch 1Z-B33 a 1Z-B34 potřebným doplněním současného stavu (viz kapitola G.2.A.2. *Výsledek řešení rozporu se stanovisky dotčených orgánů uplatněných k návrhu změny územního plánu pro společné jednání* – str. 33 až 38 a str. 54 odůvodnění; tyto důvody našly odraz i v rozhodnutí o námitkách navrhovatele – např. str. 73 v rámci vypořádání námitek N002, N003) a vymezení těchto ploch jako zastavitelných představuje jejich účelné využití v návaznosti na již vymezené návrhové plochy bydlení, resp. na zastavěné území (str. 8, kapitola I *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení* – str. 29 až 31 odůvodnění – příloha č. 2a). Současně odůvodnění obsahuje vyhodnocení nově vymezených zastavitelných ploch z pohledu demografického vývoje obce, potřeby bytů v rodinných domech s ohledem na velikost domácnosti, přičemž bylo konstatováno, že doplnění ploch bydlení o rozloze cca 0,65 ha v podstatě není dostačující vzhledem k potřebám obyvatelstva v dlouhodobém horizontu (viz kapitola J *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* – str. 53 až 54 odůvodnění – příloha č. 2a). Není tedy pravdou, že by při přijímání změny č. 1 odpůrce pominul základní údaje o rozvoji obce, jakými jsou stav populace, vývoj počtu obyvatel, vliv charakteru a dispozic území atd.
47. Ve vztahu ke zrušení plochy VS2 pořizovatel v odůvodnění (již zmíněná kapitola I *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení* – str. 31 odůvodnění – příloha č. 2a) uvedl, že jde o kompenzaci záborů ZPF a že rozvojová plocha byla dlouhodobě nevyužita. Tyto důvody byly převzaty také do odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele, kde pořizovatel argumentoval dále tím, že s ohledem na výměru plochy na ní lze zemědělsky hospodařit spolu s navazujícími pozemky. Na tomto místě je třeba odmítnout dílčí výhrady navrhovatele, že jde o skutečnosti, které by neměly podklad v realitě. Není pochyb o rozloze a poloze předmětné plochy, navrhovatel ani nezpochybňoval fakt, že pozemek je v katastru nemovitostí veden jako trvalý travní porost, že z hlediska ochrany ZPF jde o půdu II. a III. třídy ochrany, pořizovatel v rozhodnutí o námitkách reflektoval provedené meliorace. Soud proto pro nadbytečnost neprovedl dokazování listinami, které se vztahovaly k těmto otázkám. Pořizovatel v rámci vypořádání námitek navrhovatele pak ke zrušení plochy VS2 dodal: „*obec na základě negativních zkušeností s již využitými plochami výroby a skladování vymezenými na protější straně této plochy, chce postupně zmenšit výměru těchto rozvojových ploch a tím dosáhnout jejich naplnění bez možnosti jejich dalšího rozvoje těchto ploch. Zásadním důvodem pro toto řešení je konflikt stávajících ploch výroby a skladování se stávajícími plochami pro bydlení, který chtějí v obci do budoucna eliminovat. Bydlení je od stávajících ploch pro výrobu a skladová negativně ovlivněno z hlediska hluku generovaného dopravou a světelného smogu od venkovního osvětlení haly.*“ Bylo tak dostatečně odůvodněno vymezení nových zastavitelných ploch a jejich kompenzace co do potřeby odpůrce reagovat na aktuální situaci v území (př. již citovaný rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87; rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50).

48. Upozorňoval-li navrhovatel na negativní stanovisko orgánu ochrany ZPF, je třeba uvést, že nesouhlas dotčeného orgánu byl překonán v rámci vyvolaného dohodovacího řízení na základě výsledků společného jednání k návrhu změny č. 1 územního plánu. Jeho výsledek se odrazil právě v podobě kompenzace, kdy byla zrušena rozvojová plocha VS2 oproti vymezení nových zastavitelných ploch bydlení (srov. kapitola G.2.A.2. *Výsledek řešení rozporu se stanovisky dotčených orgánů uplatněných k návrhu změny územního plánu pro společné jednání* – str. 33 až 38 odůvodnění). K návrhu změny pro veřejné projednání, který již obsahoval kompenzaci za vymezené zastavitelné plochy, dotčený orgán z hlediska ochrany ZPF vyslovil souhlas (viz kapitola G.2.C1 *Vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů uplatněných k návrhu změny územního plánu pro veřejné jednání* – str. 53 a str. 54 odůvodnění). Nelze tak hovořit o formálním naplnění zásad v § 4 a § 5 zákona o ochraně ZPF, či o znehodnocení stanoviska orgánu ochrany ZPF. Soud připomíná, že v rozhodnutí o námitkách pořizovatel konstatoval, že plocha VS2 byla ke kompenzaci vybrána pro svou rozlohu a polohu, kdy na ni lze zemědělsky hospodařit spolu s navazujícími pozemky, současně zmínil negativní zkušenosti s využitím dosavadně vymezených ploch pro výrobu a skladování. Lze dodat, že není na soudu, aby v této fázi prostřednictvím odborného vyjádření prokazoval, že zemědělské hospodaření na pozemku není možné.
49. Soud ovšem považuje shora uvedené důvody zrušení plochy VS2 a zařazení celé dotčené části pozemku p. č. XA do ploch stabilizovaných zemědělských, tj. nezastavitelných, za nedostatečné z pohledu proporcionality zvoleného řešení. Soud vnímá, že navrhovatel ve svých námitkách, které se co do jejich obsahu snažil pořizovatel obsírně vypořádat, výslovně nepoukázal na neproporcionalitu v užším slova smyslu, nenavrhoval žádné alternativní možnosti, jimiž by nedocházelo k tak intenzivnímu zásahu do jeho práv při současném vyhovění požadavkům na splnění cílů a úkolů územního plánování a ochrany ZPF, pozemek nesrovnával s jinými, ač v návrhu tvrdí opak. Neproporcionalitu ve formě vážného zásahu do svých vlastnických práv a práva na podnikání, konkrétně znemožnění plánované výstavby hal dle předložené zastavovací studie, však namítal a bylo na odpůrci, aby se touto otázkou zabýval v duchu kritérií proporcionality (viz shora zmíněné rozsudky NSS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 7 As 353/2019-42, a ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29). Soud připomíná, že kritéria dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, jejichž zodpovězení představuje test proporcionality opatření obecné povahy, zformuloval rozšířený senát NSS ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2029, č. j. 1 Ao 1/2009-120, v němž uvedl, že je třeba zkoumat: „*zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.*“
50. Pokud jde o ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod změny funkčního zařazení dotčené části pozemku p. č. XA, zvolené řešení a jeho odůvodnění ob stojí. Nepochybně totiž směřuje k vyvážení veřejného zájmu na ochraně ZPF a nezastavitelného území obce na základě požadavku dotčeného orgánu ochrany ZPF ve smyslu § 4 a § 5 zákona o ochraně ZPF, v duchu cílů územního plánování stanovených v § 18 odst. 4 a § 55 odst. 4 stavebního zákona. Současně bylo zdůvodněno, že přes přijetí změny č. 1 územního plánu jsou zajištěny předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, jehož se navrhovatel dovolává. Pořizovatel vycházel z toho, že i po zrušení plochy VS2 bude v obci dostatečný potenciál pro rozvoj výroby a skladování, neboť dosud by bylo využito 21,4 % ploch výroby a skladování, a po vypuštění plochy VS2 zůstane v obci 64 769 m<sup>2</sup>, tedy zůstane nevyužito 71,25 % rozvojových ploch výroby a skladování (srov. str. 107, 124 a 140 odůvodnění v rámci rozhodnutí o námitkách navrhovatele).

51. V této souvislosti je třeba odmítnout námitky týkající se popření zájmu na vzniku pracovních míst. I tímto aspektem se pořizovatel v rámci vypořádání námitek zabýval (v podrobnostech viz str. 107, 123 a 139 odůvodnění). K argumentu, že pokud obec nemá dostatek rozvojových ploch pro výrobu, jsou její obyvatelé nuceni vyjíždět za prací, uvedl, že v daném případě „*není důvod mít obavu z vypuštění plochy pro výrobu VS2, protože jejím vypuštěním se z hlediska vyjíždění obyvatel za prací mimo obec, nic nezmění. Plocha pro výrobu na pozemku podatele je v územních plánech vymezena minimálně 20 let a zatím na ni nic nebylo zrealizováno. Sporné je i to, zda by v případě realizace záměru v ploše VS2 došlo ke změně ve vyjížděcí obyvatel obce za prací. Ze zkušenosti s realizovanou halou v ploše VS1, která se nachází naproti ploše VS2, nevyplývá pro zaměstnanost v obci nic pozitivního, jelikož většina zaměstnanců nepochází z obce Bílý Kostel nad Nisou. Dle tabulky „Tab. Bílý Kostel nad Nisou-9: Vývoj ukazatelů sytících faktory v letech 2006, 2009, 2001 a 2014 1. Faktor nezaměstnanosti“ ekonomického potenciálu obce Bílý Kostel nad Nisou přílohy k PRURÚ, které je součástí 5. úplné aktualizace ÚAP SO ORP LIBEREC byla v obci Bílý Kostel nad Nisou k roku 2018 dlouhodobá nezaměstnanost 0,21 % a registrovaná 0,93 %. Tlak na nová pracovní místa byl nulový. Z uvedené tabulky dále vyplývá, že od roku 2009 v obci soustavně klesá nezaměstnanost. Z uvedených ukazatelů lze dovodit, že obec Bílý Kostel nemá potřebu vytvářet nova pracovní místa. Vytvoření nových pracovních míst by spíše způsobilo dojížděku zaměstnanců z okolních obcí tak, jako se tomu děje v případě zrealizovaného záměru na ploše VS1“.* Pořizovatel tedy odůvodnil, že je-li v obci dlouhodobá nezaměstnanost nižší než 1 %, obec nová pracovní místa nepotřebuje, resp. by pracovní místa byla spíše obsazena lidmi do obce dojíždějícími. V odůvodnění není žádná zmínka o tom, že by navrhovatel zaměstnával cizince, jak se navrhovatel snaží odpůrci podsunout. Předloženou zastavovací studii pořizovatel v rámci reakce na podané námitky neopomenul. Hodnotil ji však jako nikoli právně závaznou, tedy z pohledu možného zrušení plochy VS2 jako nerozhodnou skutečnost. Lze dodat, že tato zastavovací studie sama o sobě počty případně vzniklých pracovních míst a vliv na zaměstnanost v obci či její další rozvoj nedokládá.
52. Soud však v odůvodnění změny č. 1 územního plánu, ať již v rozhodnutí o námitkách či vlastním odůvodnění opatření obecné povahy, postrádá důvody pro kompenzaci nově vymezených zastavitelných ploch bydlení zrušením celé plochy VS2. Jak bylo rozvedeno shora, zrušení rozvojové plochy VS2 o výměře 22 218 m<sup>2</sup> bylo jednoznačně spojeno se záměrem rozšířit zastavitelné plochy bydlení a s požadavkem orgánu ochrany ZPF na kompenzaci záborů ZPF. Jednalo se o vymezené zastavitelné plochy bydlení ve výměře 5 942,3 m<sup>2</sup>, když kompenzace se netýkala rozšíření plochy B4, pokud jde o vjezdy na plochu ze stávající komunikace (viz protokol o dohodovacím řízení ze dne 11. 2. 2022, kapitola N.1.5 *Lokalita navrácené do ZPF – Kompenzace* – str. 87 až 88 odůvodnění – příloha č. 2a). Pořizovatel, pokud kompenzace záboru ZPF zmiňoval, hovořil vždy o navrácení zastavitelné plochy minimálně stejné výměry. V posuzovaném případě však šlo o kompenzace v podobě navrácení zastavitelné plochy násobně větší. Kromě konstatování, že je kompenzace zajištěna vypuštěním celé plochy VS2 o velikosti 22 218 m<sup>2</sup> na základě dohody s orgánem ochrany ZPF, odůvodnění bližší podrobnosti neobsahuje. Z protokolu o dohodovacím řízení ze dne 11. 2. 2022 ani jiných částí odůvodnění změny č. 1 územního plánu výslovný, odůvodněný požadavek orgánu ochrany ZPF na navrácení celé plochy VS2 do zemědělských ploch neplyne. Pořizovatel pouze bez bližšího vysvětlení konstatoval: „*Jelikož orgán ochrany z výše uvedeného principu ustoupil, bylo na oplátku přistoupeno k vypuštění celé plochy VS 2, čímž byla uplatněna více než dostatečná kompenzace za nově vymezené zastavitelné plochy pro bydlení.*“ Nebylo ani vysvětleno, proč zemědělské hospodaření na menší ploše v úvahu nepřichází. Takové odůvodnění z pohledu proporcionality zvoleného řešení v území neobstojí.

53. V situaci, kdy se pořizovatel blíže nevyslovil k zachování další návrhové plochy výroby a skladování VS1 (přeznačené na VS1a a VS1b), nelze za dostatečné odůvodnění námitek navrhovatele považovat ani obecné vyjádření ohledně záměru obce zmenšit postupně výměru těchto ploch. Tyto důvody – záměr postupně zmenšit rozvojové plochy výroby a skladování z důvodu jejich konfliktu s plochami bydlení na základě negativních zkušeností s již využitými plochami na protější ploše, tj. VS1 – naopak nastolují otázku, zda kompenzace za nově vymezené zastavitelné plochy bydlení v podobě zrušení plochy VS2 je řešením nikoli diskriminačním. Navrhovatel sice v uplatněných námitkách nepoukazoval na zachování plochy VS1 (resp. přesněji řečeno její částečné převedení do ploch stabilizovaných a přeznačení zbývajících částí), tato otázka však byla z důvodu obdobné polohy při silnicích I. třídy, v kontaktu na kruhovou křižovatku, shodného funkčního zařazení dosavadním územním plánem z roku 2014 a konstatovaného konfliktu s plochami bydlení a negativními zkušenostmi s rozvojem těchto ploch nasnadě. Deficit posouzení zrušení plochy VS2 v porovnání s prakticky sousedící, dosud také rozvojovou plochou VS1 pak odpůrce nemůže napravit ve vyjádření k návrhu (např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71; ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 58/2016-25; či ze dne 14. 3. 2018, č. j. 7 As 119/2017-43). Skutečnosti uvedené odpůrcem dodatečně k ploše VS1 soud v odůvodnění změny č. 1 územního plánu postrádá. Námitka navrhovatele, že není z odůvodnění zřejmé, zda zmíněná plocha byla při vyhledání vhodné zastavitelné plochy ke kompenzaci vyhodnocena, resp. případně její hodnocení nezahrnuto do odůvodnění, je opodstatněná.
54. Nad rámec potřebného odůvodnění se soud musí pozastavit nad zmínkou odpůrce, že na pozemku p. č. 476/14 v ploše VS1a byl evidován záměr skladovací haly. Bližší podrobnosti, kromě výkresu skladovací haly, obdobného rozsahu jako navrhovatelem k námitkám předložená zastavovací studie, odpůrce nezmínil. Navrhovateli přitom v rámci vypořádání jeho námitek pořizovatel argumentoval tím, že zastavovací studie nemá žádnou právní váhu, neboť se nejedná o pravomocné rozhodnutí nebo alespoň o územní studii. Z vyjádření odpůrce pak nelyne, že by evidence stavebního záměru na ploše VS1a měla zmíněnou právní relevanci, která by musela být oproti navrhovatelem prezentované zastavovací studii zohledněna.
55. Pokud jde o námitky, které se týkaly porušení požadavku předvídatelnosti přijatého řešení, zásady kontinuity územního plánování, dále zásahu do legitimního očekávání navrhovatele, soud musí dát v jistých ohledech odpůrci za pravdu. Soud souhlasí s tezí, že princip legitimního očekávání nelze v územním plánování aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to s ohledem na specifika nařízení opatření obecné povahy a pravomoci odpůrce při volbě územního uspořádání řešeného územním plánem (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76; ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29). V posledně označeném rozsudku NSS uvedl: „[z]e samotné existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích přípravy územního plánu pak nelze dovozovat legitimní očekávání či oprávněnou důvěru, neboť tím by byla popřena sama podstata územního plánování, které je třeba chápat jako dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76).“
56. V rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, NSS doplnil, že „územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznamená to samozřejmě, že je třeba převzít všechny návrhové plochy; tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj v území. Dotčené osoby nicméně musí mít možnost spolehout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jediné tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené

*záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45, a další judikaturu citovanou krajským soudem v bodě 22. napadeného rozsudku). Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem“.*

57. Z uvedeného tedy nelze dovozovat, že by funkční využití dotčené části pozemku p. č. XA, která byla v předchozím územním plánu zahrnuta do rozvojových ploch zastavitelných, nebylo možné změnit. Proces územního plánování, včetně přijímání změn územního plánu, je sice procesem kontinuálním, nikoli však neměnným, právě s ohledem na právo obce na samosprávu, které nachází odraz ve volbě konečného uspořádání území. K této otázce NSS v rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014-73, uvedl, že „*kontinuita územního plánování ale nesmí být vykládána tak, aby obec připravovala o reálnou možnost rozhodování o svém území, čímž by bylo zasaženo do jejího ústavou garantovaného práva na samosprávu*“. Pořizovatel v tomto směru příhodně odkázal také na § 102 odst. 2 a 3 stavebního zákona, jenž se zrušením určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu počítá. Pro takovou změnu, jak již bylo rozvedeno shora, však musí existovat dostatečné důvody, přičemž volba nového způsobu využití dotčených ploch nemůže být otázkou libovůle, ale přesvědčivě odůvodněným řešením územního uspořádání, které je současně proporcionální zásahu do práv dotčené osoby, nikoli diskriminační (srov. např. z poslední doby rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 10. 2022, č.j. 61 A 19/2022-64; ze dne 30. 8. 2023, č. j. 61 A 22/2023-113). V tomto ohledu však napadená změna č. 1 územního plánu zcela neobstála.
58. V závěru si ještě soud dovolí reagovat na závěrečnou pasáž vyjádření odpůrce. Odpůrce v ní uvedl, že plocha VS2 byla do ZPF navrácena také z důvodu, že je zemědělsky využívána (s odkazem na ortofotomapu z roku 2022 a údaje z veřejného registru půdy – pronájem společnosti zabývající se zemědělskou výrobou) a méně ovlivněna zástavbou. Tyto důvody jdou jednoznačně nad rámec obsahu odůvodnění napadené změny č. 1 územního plánu, včetně odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele. O tom, že by měla být plocha zemědělsky využívána, pořizovatel ani orgán ochrany ZPF nehovořili, žádné podklady ve správním spisu tuto skutečnost neosvědčují. Zachování faktického využívání pozemku ani návaznost na konkrétně plochu ochranné zeleně OZ2 důvodem pro jeho vyřazení z ploch zastavitelných nebylo pořizovatelem zmíněno. Jak již soud uvedl shora, je nepřipustné odůvodnění napadeného opatření obecné povahy doplňovat až ve fázi řízení před soudem.

## V. Závěr a náklady řízení

59. Soud tedy shledal důvod pro zrušení napadené části změny č. 1 územního plánu, a to textové a grafické, pokud jde o zrušení rozvojové plochy VS2 a zařazení dotčené části pozemku p. č. XA do stabilizovaných ploch zemědělských, podle § 101d odst. 2 věta první s. ř. s., dnem právní moci tohoto rozsudku.
60. O náhradě nákladů řízení soud rozhodoval podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

61. Ve věci měl úspěch navrhovatel, soud mu proto proti odpůrci přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel byl v řízení před soudem zastoupen advokátem, náleží mu tedy náhrada nákladů spojených se zastoupením. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta za zastupování ve výši 3 x 3 100 Kč za 3 úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a podání návrhu, účast při ústním jednání [§ 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 3 x 300 Kč za 3 úkony právní služby (§ 13 odst. 3 a 4 advokátního tarifu). Soud neuznal odměnu a náhradu nákladů řízení v souvislosti s podáním ze dne 17. 10. 210123, neboť se nejednalo o písemné podání ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, a dále v souvislosti s replikou, neboť tyto náklady neměl za účelně vynaložené, když replika neobsahovala žádné skutečnosti, které by již nebyly uplatněny v návrhu. Dále navrhovateli náleží náhrada za promeškaný ve výši 600 Kč za 6 započatých půlhodin po 100 Kč (nikoli 300 Kč) v souvislosti s cestou ze sídla advokáta v Praze k ústnímu jednání v Liberci podle § 14 odst. 1 písm. a), odst. 3 advokátního tarifu.
62. Náklady řízení jsou dále tvořeny náhradou cestovného ve výši 1 702 Kč za cestu advokáta z Prahy do Liberce a zpět [náhrada dle § 157 odst. 4 písm. b) zákona č. 262//2006 Sb., zákoníku práce, a § 1 písm. b) vyhlášky č. 467/2022 Sb. a náhrada za pohonné hmoty dle § 158 odst. 2 až 4 zákoníku práce a § 4 písm. a) vyhlášky č. 467/2022 Sb. – při průměrné spotřebě pro kombinovaný provoz dle technického průkazu 5,0 l/100 km (nikoli nedoložených 8,0 l/100 km), ujeté vzdálenosti 246 km a prokázané ceně 37,50 Kč za 1 l nafty, a náhradě 5,20 Kč za 1 km jízdy, při cestě osobním automobilem Audi A6].
63. Dále přiznal soud navrhovateli náhradu za zaplacený soudní poplatek za podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000. Celkem tedy přiznal soud navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 17 540 Kč a odpůrci uložil, aby tuto částku zaplatil k rukám právního zástupce navrhovatele v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

### 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Liberec 22. listopad 2023

Mgr. Lucie Trejbalová  
předsedkyně senátu