



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

navrhovatelky:

J. K.

bytem X

zastoupená advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1

proti

odpůrkyni:

obec Řitka

sídlem Na Návsí 54, Řitka

zastoupená advokátem JUDr. Pavlem Brachem, LL.M.
sídlem Klapálkova 3132/4, Praha 4

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2022 – územního plánu obce Řitka, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Řitka ze dne 19. 9. 2022

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2022 – územní plán obce Řitka, schválený usnesením Zastupitelstva obce Řitka dne 19. 9. 2022, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v textové a grafické části v rozsahu vymezení plochy XG - *veřejná prostranství – veřejná zeleň* na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF v katastrálním území X.
- II. Odpůrkyně je povinna do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 15 200 Kč k rukám její zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení části výše označeného opatření obecné povahy (dále též „územní plán“). Navrhovatelka tvrdí, že je spoluvlastnicí pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF (dále jen „navrhovatelčiny pozemky“ nebo „dotčené pozemky“) o celkové výměře 7 576 m² (cca 0,75 ha) v katastrálním území X (všechny dále uváděné pozemky leží v tomto katastrálním území). Tyto pozemky původní územně plánovací dokumentace řadila do plochy X – *obytné území* a bylo na nich možné realizovat výstavbu rodinných domů. Napadený územní plán je řadí do ploch XG – *veřejná prostranství* – *veřejná zeleň* a výstavbu rodinných domů na nich nelze realizovat. Navrhovatelka s touto regulací nesouhlasí a spatřuje v ní zásah do práv. Požaduje, aby soud územní plán v rozsahu navrhovatelčiných pozemků v grafické i textové části zrušil. Pro přehlednost soud přikládá výřez z hlavního výkresu přijatého územního plánu se zvýrazněním dotčených pozemků (v rámečku) a s označením níže popsanych relevantních rozvojových ploch:



2. Navrhovatelka v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy tvrdí, že územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem. Nebyl zveřejněn po dobu nejméně 15 dnů, neboť byl vyvěšen dne 5. 10. 2023 a svěřen již 19. 10. 2023. Do běhu lhůty se dle § 40 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Navrhovatelka k tomu odkazuje na judikaturu vztahující se ke lhůtě ke zveřejnění návrhu opatření obecné povahy.
3. Dále navrhovatelka namítá, že byla porušena zásada proporcionality regulace. V námitkách požadovala zachování zařazení dotčených pozemků do zastavitelné plochy. Odpůrkyně se ve vypořádání námitek odvolala na 22 let trvající otálení navrhovatelky s výstavbou, předimenzovanost zastavitelných ploch, nedostatečnou kapacitu veřejné infrastruktury a omezenou využitelnost lokality z důvodů blízkosti lesa a úzké příjezdové komunikace. Tyto důvody navrhovatelka považuje za neproporcionální a nepravdivé, neboť v územním plánu byly zachovány jiné zastavitelné plochy, které též nebyly za dobu platnosti původní

územně plánovací dokumentace využity [Jižní stráně (plocha XH – pozn. soudu) a Dlouhá louka (plocha XI – pozn. soudu)]. Ty mají dohromady výměru cca 387 000 m² a má zde vzniknout 223 bytových jednotek. Navrhovatelčiny pozemky mají výměru cca 12 500 m² a tvoří tak cca 3 % uvedených zastavitelných ploch. Nezbytnost redukce zastavitelných ploch nevyplývá ani ze zadání ani ze samotného odůvodnění územního plánu, který navíc vymezuje nové zastavitelné plochy. Kapacita ČOV není dostatečná už nyní a stejně jako u občanské vybavenosti a dopravní infrastruktury platí, že není-li dostatečná pro navrhovatelčiny pozemky, stěží bude dostávat pro ostatní rozvojové plochy. Pokud jde o blízkost lesa, vzhledem ke koeficientu zastavěnosti by nebyl problém dodržet jeho ochranné pásmo. V lokalitě Dlouhá louka se nachází údolní niva a vodoteč s lokálním biokoridorem, Jižní stráně tvoří plynulý přechod s přírodním parkem, obě lokality jsou tedy ekologicky cennější než navrhovatelčiny pozemky. Nevhodné dopravní napojení má i lokalita Jižní stráně (územní plán počítá s nutností úpravy ulice Všenorské). Zastavitelnost navrhovatelčiných pozemků nijak nebrání průchodnosti obce, jsou blíže středu obce než jiné zastavitelné pozemky, jsou obklopeny stávající zástavbou a jsou urbanisticky k zastavění vhodnější. Jiným obdobným námitkám přitom bylo vyhověno: pozemek parc. č. XJ byl přerážen z ploch veřejné zeleně do ploch pro bydlení při vypořádání námítky N07 (správně N04 – pozn. soudu) a parcela v Řevnické ulici byla z ploch rekreace do ploch bydlení v rodinných domech přerážena při vypořádání námítky N20.

4. Rozhodnutí o námitkách navrhovatelky neobsahuje konkrétní důvody, proč byly ze zastavitelných ploch přes výše uvedené vyřazeny právě navrhovatelčiny pozemky. Navrhovatelka má za to, že vypořádání námitek nedostalo judikaturou stanoveným nárokům a je nepřezkoumatelné.
5. Územní plán je dle navrhovatelky rovněž v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť nevytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj (vymezuje zastavitelné plochy na ekologicky cenných pozemcích v lokalitách Dlouhá louka a Jižní stráně), nedosahuje souladu veřejných a soukromých zájmů, neboť znevýhodňuje navrhovatelku, a nevyhodnocuje rizika neredukování zmíněných rozvojových ploch.
6. Navrhovatelka též namítá, že územní plán je v rozporu s Politikou územního rozvoje, která ve znění 6. aktualizace v bodě 2.2 požaduje rozvojové záměry umisťovat do co nejméně konfliktních lokalit z hlediska ochrany životního prostředí. Vyřazení dotčených pozemků ze zastavitelných ploch je v rozporu s tímto požadavkem. To ostatně vyplývá ze stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 17. 2. 2020.
7. Konečně je územní plán dle navrhovatelky v rozporu se svým zadáním, které v bodě A.1.3. stanovilo požadavek na zachování stávajících rozvojových lokalit bezprostředně navazujících na zastavěné území a v bodě A.1.1. stanovilo požadavek na využití dosud volných ploch v zastavitelném území. Navrhovatelčiny pozemky jsou uprostřed zástavby.

Vyjádření odpůrkyně

8. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvádí, že jej má za nedůvodný a navrhuje jeho zamítnutí. Poukazuje na to, že soud rozsudkem ze dne 27. 9. 2023, č. j. 51 A 46/2023-86, zamítl návrh na zrušení územního plánu jiné osoby, přičemž jeho důvody lze vztáhnout i na projednávanou věc. Zpochybňuje též aktivní legitimaci navrhovatelky, neboť územní plán na pozemcích, které má ve spoluvlastnictví, *nic nenavrhuje, pouze ruší zastavitelnost pozemků*.

9. Pokud jde o dobu zveřejnění územního plánu na elektronické úřední desce, podstatné je, že k němu opravdu došlo, přičemž ode dne zveřejnění lze datum účinnosti odpočítat. Navrhovatelka neuvádí, jak doba zveřejnění zasáhla do jejích práv. Na fyzické úřední desce byla doba vyvěšení dodržena.
10. Odpůrkyně se dovolává principu dělby moci a ochrany politického rozhodování zastupitelstva o území obce a absence práva vlastníka na stanovení regulace, kterou si představuje. Veřejná zeleň byla na navrhovatelčiných pozemcích stanovena v nezbytně nutném rozsahu a poté, co navrhovatelka na nich po více než 20 let nestavěla, ač mohla. Odpůrkyně měla právo rozhodnout o redukci zastavitelných ploch a měla též právo upřednostnit vlastní zájmy. Snížení hodnoty pozemků je otázkou aplikace § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), což nemůže být předmětem stávajícího řízení.
11. Odpůrkyně má za to, že navrhovatelčiny námitky (N13) vypořádala. Rozsah vypořádání nemusí odpovídat délce námitek a požadavky na jeho detailnost nesmí být dle judikatury přemrštěné. Podstatné je, že reagovala na podstatu námitek. Má za to, námitky nelze uplatňovat vůči stabilizované ploše, která odpovídá aktuálnímu způsobu využití dotčených pozemků (tj. zeleň). Odpůrkyně se táže, proč by měla *odůvodňovat změnu skutečného stavu překlápěného do stavu právního, když jak navrhovatelka, tak odpůrkyně ví, v jakém skutečném stavu se předmětné pozemky v terénu nacházejí?*
12. Z právní úpravy nevyplývá povinnost, aby byl finální územní plán shodný se zadáním. V průběhu pořizování se zachování *všech* zastavitelných ploch z původního územního plánu ukázalo nemožným, a to s ohledem na stanoviska dotčených orgánů. Pořizovatel tedy neignoroval vůli zastupitelstva, ale reagoval na požadavky dotčených orgánů.

Podstatné skutečnosti vyplývající ze spisové dokumentace

13. Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo dne 16. 9. 1993 územní plán sídelního útvaru Řitka (dále jen „původní územní plán“). Jelikož došlo k vyčerpání původním územním plánem vymezených kapacit, byla přijata změna č. 4 původního územního plánu účinná od 17. 6. 1999 (dále jen „změna č. 4“), která dotčené pozemky zařadila do plochy čistě obytného území sloužícího výlučně pro bydlení ve spojení s případným užitkovým využitím zahrad. V území bylo možné umístit obytné budovy. Podmíněně přípustné byly nerušící provozovny nevýrobních služeb pro uspokojování potřeby obyvatel území a malá ubytovací zařízení do 10 lůžek (viz část B, str. 4 změny č. 4). Konkrétně byly dotčené pozemky zařazeny do plochy XK, u které byl předepsán způsob zástavby izolovanými rodinnými domy o max. 2 podlažích (str. 5 přílohy vyhlášky o závazné části územního plánu sídelního útvaru Řitka – změny č. 4). Dne 31. 7. 2009 nabyla účinnosti změna č. 5 původního územního plánu (dále jen „změna č. 5“), která dosavadní plochy čistě obytné a všeobecně obytné sloučila do ploch obytného bydlení sloužících zejména k bydlení a dalším způsobům využití, které nesnižují obytnou kvalitu místa. V území bylo možné umístit stavby pro bydlení, stavby ubytovacích zařízení o kapacitě do 50 lůžek, stavby a zařízení pro potřeby obyvatel území, zařízení služeb, veřejného stravování, zařízení kulturní a mateřské školy (str. 5 změny č. 5).
14. Lokalita Jižní stráně byla změnou č. 4 z větší části zařazena do plochy čistě obytného bydlení a všeobecného bydlení, částečně též do plochy veřejného vybavení. Bylo stanoveno pořadí výstavby (etapizace) a požadavek na vypracování regulačního plánu (čl. 16 citované vyhlášky). Změnou č. 5 byla vymezena jako plocha, ve které je podmínkou rozhodování

prověření jejich změn územní studií a byla stanovena etapizace výstavby (body 9 a 10 výrokové části změny č. 5). Lokalita Dlouhá louka byla vedena jako území rekreace, což zůstalo v platnosti i po změně č. 5.

15. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo na svém zasedání dne 10. 10. 2012 o pořízení nového územního plánu.
16. Dne 6. 10. 2014 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně zadání napadeného územního plánu. To počítalo se zachováním stávající zastavitelnosti v obci: *„Předpokládá se zachování stávajících rozvojových lokalit dle platné ÚPD obce s tím, že budou u všech ploch jasně definované podmínky pro jejich využití a prostorové uspořádání (stávající platná ÚPD nestanovuje funkční využití pro významné rozvojové zastavitelné plochy A – Jižní stráně a B – Ve stružkách)“*. Preferovalo přitom zahušťování výstavby: *„pro rozvoj bydlení sledovat možnosti transformace ploch v zastavěném území sídel a využití dosud volných ploch vymezených v zastavitelném území v územních plánech obcí“* (části A.1.1. a A.1.3. zadání).
17. Již první návrh napadeného územního plánu z prosince 2016 nepočítal se zastavitelností dotčených pozemků, obsahoval však několik rozvojových ploch, mj. XI (Dlouhá louka), XL, XM (Ve stružkách) a XH (Jižní stráně).
18. Dne 6. 3. 2017 vydal krajský úřad koordinované stanovisko, v němž vznesl výhrady vůči návrhu. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) mj. vyslovil nesouhlas s nezemědělským využitím ploch XM (viz výše v hlavním výkresu schváleného územního plánu na místě plochy **XN**) a XH z důvodu neprokázání, že zájem na jejich vynětí převyšuje zájem na ochraně ZPF. Dále nesouhlasil s nezemědělským využitím plochy XL se zdůvodněním, že lokalita nenavazuje na zastavěné území a z větší části je od hranice zastavěného území oddělena lesním pozemkem. V tomto stanovisku dále orgán ochrany přírody vznesl požadavek na vyřazení plochy XH z návrhu územního plánu a orgán posuzování vlivů na životní prostředí doporučil plochu XI a XH vyřadit z návrhu územního plánu vzhledem k negativnímu vlivu na životní prostředí. U plochy XI upozornil, že pravděpodobně poskytuje podmínky pro výskyt zvláště chráněných živočichů.
19. Dne 27. 1. 2018 Obecní úřad Řitka (dále „obecní úřad“) jakožto pořizovatel územního plánu požádal krajský úřad o přehodnocení jeho stanoviska a o souhlas s vymezením plochy XH jako zastavitelné. Argumentoval tím, že plocha XH je zastavitelná již od roku 1999 a v roce 2009 byla její zastavitelnost znovu potvrzena. V obou případech orgán ochrany přírody tehdy nevyslovil s navrženým řešením nesouhlas. Dále obecní úřad upozornil, že případné finanční náhrady kvůli zrušení zastavitelnosti plochy XH by s odkazem na § 102 odst. 6 stavebního zákona požadoval po krajském úřadu. Výsledné řešení plochy XH je podle obecního úřadu výsledkem *náročných jednání a kompromisních dohod* mezi obcí a vlastníky dotčených pozemků z let 2016-2017. Dále varoval, že nemožnost začlenit plochu XH do návrhu územního plánu by zřejmě vedla k pozastavení prací na novém územním plánu do konce roku 2022 nebo k jeho nepřijetí, aby obci nehrozilo riziko finančních náhrad za zrušení zastavitelnosti. Mezitím by investor pravděpodobně získal pravomocné územní rozhodnutí dle stávající územně plánovací dokumentace. Obecní úřad dále uvedl, že došlo k nárůstu obyvatel, nicméně stále existuje více nabízených zastavitelných ploch (přebíraných z původního územního plánu), než jaká je poptávka po nich, což je způsobeno zejména předimenzováním rozvojových ploch a nutností tyto plochy převzít. Úplné zrušení zastavitelnosti na plochách XL, XM a XH by však vedlo ještě k horší situaci. Obecní úřad proto krajskému úřadu navrhl řešení, že vypustí zastavitelnou plochu XM, která má kromě

negativních vlivů na zábor ZPF další negativní důsledky spočívající v nemožnosti vytvoření vhodného a dostatečně kapacitního dopravního napojení této lokality s centrální částí obce a v nevhodném srůstání zastavěných území sousedních obcí Líšnice a Řitka, ale zastavitelné plochy XL a XH budou v návrhu ponechány. Zároveň se vymezil proti stanovisku orgánu ochrany ZPF, protože podle něj se povinnost dle § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ZPF“), vztahovala pouze na půdu I. a II. třídy ochrany, která není návrhem územního plánu vůbec dotčena.

20. Krajský úřad reagoval dílčí změnou svého stanoviska ze dne 5. 4. 2018. Orgán ochrany ZPF nadále nesouhlasil s nezemědělským využitím lokalit XM (výměra 18,13 ha) a XH (výměra 33,3 ha). Zábory zemědělské půdy v navrhovaném rozsahu označil za naddimenzované. Orgán ochrany přírody naopak vzal zpět svůj nesouhlas s navrhovaným využitím plochy XH jako zastavitelné za podmínek dodržení regulativů uvedených v návrhu územního plánu (etapizace výstavby ve směru od zastavěného území, územní studie, odhad počtu bytů, koeficient zastavěných ploch).
21. Dne 27. 1. 2019 obecní úřad adresoval krajskému úřadu druhou žádost o změnu koordinovaného stanoviska. V ní obecní úřad vyslovil souhlas s tím, že plocha XM bude z návrhu územního plánu vypuštěna, ale trval na ponechání plochy XH. Obecní úřad odkázal na zápis z jednání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 21. 9. 2018, v němž se upozorňuje na riziko náhrady škody ve výši cca 800 milionů Kč, pokud bude krajský úřad na svém stanovisku ve vztahu k ploše XH trvat. Dále přiložil porovnání regulace lokalit XM a XH ve stávajícím územní plánu a návrhu nového územního plánu, z něhož vychází nová navrhovaná regulace jako přísnější.
22. Orgán ochrany ZPF ve sdělení ze dne 18. 3. 2019 setrval na svém závěru, že zábory ploch XM a XH neodpovídají demografickému rozvoji obce, jsou naddimenzované a neodpovídají zásadám ochrany ZPF dle § 4 zákona o ZPF.
23. Spor byl vyřešen uzavřením dohody dne 6. 9. 2019 mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem životního prostředí tak, že plocha XH může být nadále součástí návrhu územního plánu za podmínky, že nový územní plán stanoví pro plochu XH pořadí provádění změn v území (etapizaci). Ve zdůvodnění dohody je uvedeno, že vyřazení plochy XH by vedlo k zastavení prací na novém územním plánu z důvodu hrozby finančních náhrad, a tím pádem by zůstal v platnosti původní územní plán, který umožňuje mnohem rozsáhlejší výstavbu. Dále je v něm uvedeno, že § 4 odst. 3 zákona o ZPF se týká pouze půd zařazených do I. a II. třídy, přičemž plocha XH z větší části splňuje požadavek dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ZPF (přednostně odnímat zemědělskou půdu méně kvalitní). Z hlediska ochrany ZPF je pak příznivější návrh nového územního plánu oproti tomu stávajícímu. Dále je v odůvodnění odkázáno na dříve pořizovatelem akceptované vypuštění plochy XM, což představuje ponechání půdy o rozloze 18,1 ha zemědělskému využití.
24. Dne 17. 2. 2020 vydal krajský úřad stanovisko podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. V něm shledal, že návrh není v souladu s Politikou územního rozvoje ČR, protože navrhuje zastavitelné plochy v rozsahu neúměrném velikosti obce, a místo toho, aby se je snažil omezit, ještě přidává novou plochu XL, která expanduje do volné krajiny. Návrh podle něj v rozporu s § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona postrádal vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.
25. Obecní úřad dne 4. 3. 2020 požádal o opětovné posouzení souladu návrhu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Opět akcentoval hrozbu daleko většího zastavění obce

podle původního územního plánu a na údajích demografického vývoje (nárůst počtu obyvatel o téměř 900 za posledních 30 let) demonstroval, že navrhovaná regulace umožní potřebný a reálně využitelný rozvoj v předpokládaném horizontu účinnosti nového územního plánu, tj. 20 let, včetně zahrnutí potřeby rozšíření kapacity bydlení pro stávající obyvatele a vytvoření potřebné rezervy. Krajský úřad 25. 3. 2020 podle § 50 odst. 7 stavebního zákona tyto argumenty akceptoval a potvrdil odstranění nedostatku návrhu územního plánu.

26. Dne 1. 4. 2020 vydal krajský úřad souhlasné stanovisko k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí. V něm uplatnil požadavek na vynětí plochy XM z návrhu územního plánu.
27. Uzavřené dohodě ze dne 6. 9. 2019 pak odpovídal vypracovaný návrh územního plánu k veřejnému projednání ze září 2020, z něhož již byla plocha XM vypuštěna (přeřazena do územní rezervy XN), plochy XH a XI zůstaly zastavitelné, dotčené pozemky nikoliv. V odůvodnění návrhu je uvedeno: „Na základě nesouhlasného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, z hlediska zákona o ochraně ZPF a na základě požadavku orgánu posuzování vlivů na životní prostředí (stanovisko SEA) byla z návrhu vypuštěna lokalita XM“. Dále je v odůvodnění konstatováno:

„V zastavěném území se nachází několik drobných proluk vhodných k zastavění, které jsou takto využity (zejména pro obytnou zástavbu). Jedná se o proluky (XO až XP). Po naplnění těchto proluk s kapacitou cca 30 rodinných domů (40 bytů) bude zastavěné území využito účelně a s nemožností další intenzifikace. Od doby zpracování návrhu ÚP ke společnému jednání (r. 2017) došlo cca k 50% zastavění těchto proluk, jejich aktuální kapacita je tedy zhruba poloviční, tj. 20 bytů, a jejich vymezení bude v průběhu dalších prací aktualizováno. Proluka P04 přitom slouží k rozšíření stávající veřejné vybavenosti (obecního úřadu).

Oproti dosud platnému ÚPSÚ se celkový rozsah zastavitelných ploch a jejich obytná kapacita výrazně snižuje. Na základě projednání návrhu s dotčenými orgány dle § 50 stavebního zákona došlo k úplnému zrušení zastavitelnosti v dosud platné zastavitelné lokalitě Ve Stružkách, označené v návrhu ke společnému jednání jako XM. Tato lokalita měla navazovat na rozsáhlý developerský projekt na území obce Líšnice, resp. být jeho součástí. Tato lokalita o výměře cca 18 ha na území obce Řitka měla mít kapacitu cca 380 bytů (cca 1000 obyvatel).

Další rozsáhlá plocha nazvaná Jižní Stráně, označená jako XH, přebíraná z dosud platného ÚPSÚ, má celkovou rozlohu cca 33 ha. Vlivem podrobnějšího členění této plochy v návrhu nového ÚP se zastoupením zelených klínů (reflektujících požadavky na plynulý přechod sídla do krajiny), občanského a sportovního vybavení a s postupným snižováním intenzity využití ve směru od zastavěného území obce pomocí prvků prostorové regulace se obytná kapacita této plochy oproti stavu dosud platného ÚPSÚ snižuje ze 450 na cca 200 bytů. V odhadech počtu obyvatel se jedná o snížení z cca 1750 na 530 obyvatel.“

28. Veřejné projednání návrhu se konalo dne 22. 10. 2020.
29. Navrhovatelka vznesla proti návrhu dne 22. 10. 2020 podrobně zpracované námitky, ve kterých nesouhlasila se zařazením dotčených pozemků – tehdy užívaných jako zdroj sena pro domácí zvířectvo a v krátkodobém horizontu uvažovaných pro výstavbu rodinného domu – do ploch veřejné zeleně, vč. veřejného prostranství a pěšího propojení. Poukázala na to, že na dotčených pozemcích přechází sídlo do krajiny (údolí nivy Všenorského potoka) dostatečně volně a není potřeba jej dále oddělovat zelení. Uvedla, že místo není lokálním ani

místním centrem a zpochybnila plnění funkcí veřejné zeleně. Místo neplní ani retenční funkci pro přilehlý potok ani jinou ekologickou funkci. Část pozemků se užívá jako parkoviště sousedních bytových domů. Navrhovatelka namítala, že oproti jiným vlastníkům proluk v témž území je diskriminována, přičemž územní plán sám stanoví, že pro rozvoj se mají sledovat možnosti transformace ploch v zastavěném území. Výstavba v jiných lokalitách přitom devastuje krajinný ráz (Jižní stráně) a k zastavění jsou určeny i daleko ekologicky cennější lokality (mokřady na Dlouhé louce). Současně navrhovatelka vyjádřila nesouhlas se zřízením pěší cesty na dotčených pozemcích.

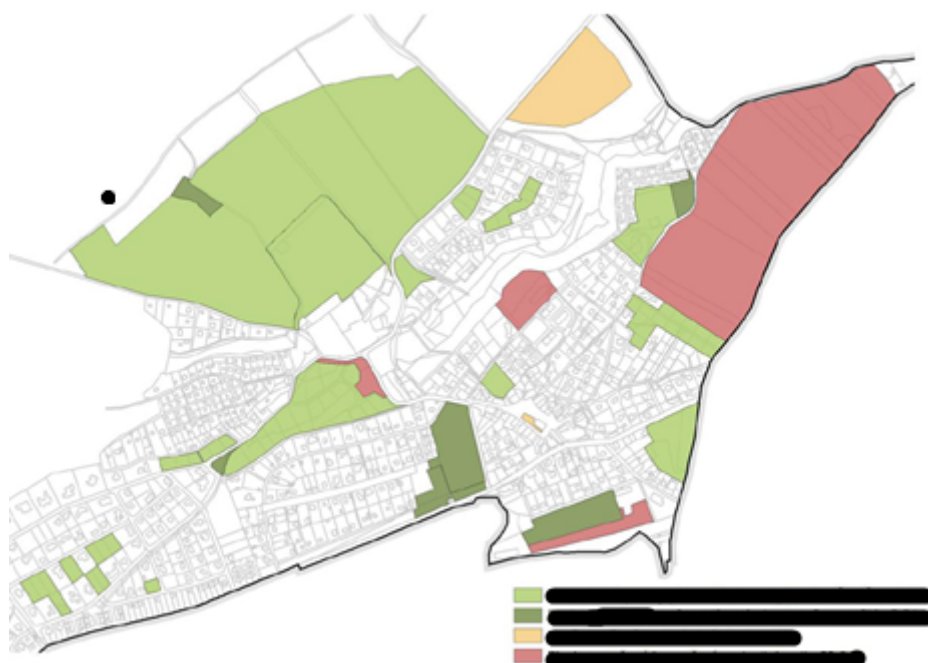
30. Ačkoliv správní spis obsahuje pokyny pořizovatele k úpravě návrhu, mezi nimiž je pod č. 21 obsažen pokyn k vymezení zastavitelné plochy s určením pro výstavbu rodinných domů na navrhovatelčiných pozemcích s požadavkem na dohodu o parcelaci a územní studii, v upraveném návrhu pro opakované veřejné projednání z března 2022 (konáno 21. 4. 2022) byly navrhovatelčiny pozemky nadále regulovány jako plochy XG, přičemž pěší propojení bylo toliko posunuto na kraj pozemku a podél lesa. V tomto směru bylo navrhovatelčíným námitkám částečně vyhověno (a navrhovatelka proti pěšímu propojení nyní argumentačně nebrojí). Ve zbytku odpůrkyně námitkám nevyhověla s odůvodněním, že: „[p]locha byla sice v původním územním plánu navržena k zastavění, k tomu ale za celých 22 let nedošlo, nebylo ani započato s přípravou stavby. Vzhledem k předimenzovanému návrhu zastavitelných ploch v původním územním plánu, které neodpovídalo demografickým ukazatelům a prognózám, bylo snahou zpracovatelů umírnit rozvoj obce Řitka tak, aby byl vyvážený. Pro předimenzovaný rozvoj by nebylo možné zajistit dostatečně kapacitní veřejnou infrastrukturu (kapacitu ČOV, kapacitu základní občanské vybavenosti, odpovídající dopravní infrastrukturu apod.). Využitelnost plochy je navíc částečně omezena blízkostí lesa a zhoršenou dopravní dostupností (úzká příjezdová komunikace). Z těchto důvodů bylo přistoupeno k vypuštění rozvojové plochy.“
31. Usnesením ze dne 19. 9. 2022 zastupitelstvo odpůrkyně vydalo napadený územní plán.

Obsah napadeného územního plánu

32. Pro plochy XG na dotčených pozemcích je stanoveno jako hlavní využití plochy s převažujícím zastoupením zeleně oproti zpevněným plochám na veřejných prostranstvích, jako jsou parky a parkově upravené plochy, doprovodná zeleně. Jako přípustné využití jsou uvedeny drobné prvky sídelního parteru (lavičky, sochy, kašny, altány) a komunikace pěší a účelové, vodní plochy a nezbytná technická infrastruktura. Podmíněně přípustná jsou dětská hřiště a ostatní nezpevněná hřiště a oplocení. Jakékoliv jiné nesouvisející využití je nepřípustné. Pozemky mohou být oploceny jen způsobem, který zachová jejich bezmotorovou prostupnost (A.6.3.).
33. Pro plochy XQ (značná část lokalit XH a XI) je stanoveno jako hlavní využití bydlení v bytových domech (další možnosti nejsou pro rozhodnutí soudu podstatné), přičemž územní plán stanoví v kapitole A.14. pořadí změn v území (etapizaci).
34. Územní plán mezi principy koncepce rozvoje území (A.2.1.) uvádí, že velký plošný rozvoj je částečně pokračováním již započaté výstavby (mj. plochy XI) nebo jde o zástavbu připravovanou (mj. XH). Pro rozsáhlou rozvojovou plochu XH byla v průběhu zpracování územního plánu vypracována územní studie. Rozvojové plochy téměř vždy navazují na zastavěné území nebo se nachází v prolukách v intravilánu.
35. Urbanistická koncepce (A.3.1.) mezi zásadami řešení závad a potenciálních střetů v území uvádí, že míra rozvoje je korigována zejména prostorovou regulací, protože plošně není

možné rozvojové plochy z předchozí územně plánovací dokumentace příliš zmenšit. V ploše XI je střet mezi již povolenou zástavbou a údolní nivou řešen částečným vymezením zahrad tak, aby v nejvíce podmačených místech nemohly být umístěny stavby; lokální biokoridor a část vodního toku jsou vymezeny jako veřejná zeleň. Ostatní údolní nivy procházející zastavěným územím jsou vymezené jako plochy zeleně nebo plochy přírodní, vždy bez možnosti zastavování nebo zpevňování ploch. Systém sídelní zeleně (A.3.4.) zařazuje do osy I. řádu Všenorský potok, který přiléhá k dotčeným pozemkům.

36. Koncepce veřejné infrastruktury (A.4.) uvádí, že vodovodní síť se bude rozšiřovat v závislosti na budoucí výstavbě. Stávající vodovodní rozvody jsou většinou vyhovující. Kvůli velkému množství balastních vod je reálná kapacita ČOV menší, pro navrhovanou zástavbu by ale měla být dostatečná (v bodě C.10.11. odůvodnění územního plánu podrobněji popisuje problémy, uzavírá nicméně, že i tak výhledové zatížení odhadované na základě plánovaného rozvoje tvoří cca 60 % projektované kapacity). V zastavitelných plochách a prolukách budou povrchové vody z urbanizovaného území dle možností přednostně řešeny zasakování. Jsou navrženy mj. komunikace v zastavitelných plochách XI a XH. Významná veřejná prostranství jsou definována překryvnou vrstvou, ke které jsou vztaženy samostatné regulativy, uvedené v kapitole A.6. Některá veřejná prostranství mají sice zajištěno odpovídající plošné vymezení, jejich reálný stav je ale neuspokojivý.
37. V odůvodnění územního plánu je popsán proces pořizování včetně postupu vedoucího k řešení rozporů (zejm. v bodě C.5.), a to s důrazem na vypuštění plochy XM a důvody upřednostnění plochy XH. V popisu rozvojových ploch vymezených původním územním plánem (C.10.3.) jsou popsány obavy ze zmaření investic vlastníků a z hrozby nutnosti jejich náhrady v situaci, pokud by je nový územní plán nepřevzal. Z plánu v kapitole o koncepci rozvoje (C.10.4.) je patrný rozsah rozvojových ploch, které byly z původního územního plánu převzaty a které nikoliv:



38. Str. 22-24 odůvodnění územního plánu se věnují lokalitě XI a popisují, že výstavba v podmačené lokalitě XI není vhodná: „[N]avržená zástavba v údolní nivě je naprostým unikátem a navržení a povolení této zástavby je chybou; údolní nivy jsou přírodně hodnotná území zejména pro svou schopnost vsakovat a zadržovat srážky; jejich poloha je dána historickým

formováním krajiny, záleží na podloží, členění terénu apod., jsou to tedy nenahraditelné plochy a jejich zastavěním a zpevněním povrchů se tyto cenné funkce navždy ztratí; z těchto důvodů jsou nejcennější části údolní nivy vymezeny v plochách veřejné a soukromé zeleně“.

Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

39. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat.
40. V dané věci je zjevné, že územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona a správního řádu. Vydalo jej zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 19. 9. 2022 a podle § 173 odst. 1. správního řádu jej oznámilo veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 5. 10. 2022 (to navrhovatelka ostatně nezpochybňuje). Skutečnost, zda bylo či nebylo po předepsanou dobu zveřejněno též způsobem umožňujícím dálkový přístup, je však pro posouzení účinnosti územního plánu (jakožto podmínky řízení o návrhu o jeho zrušení) nepodstatná. Pravidla nabytí účinnosti jsou v § 173 odst. 1 správního řádu upravena autonomně vůči úpravě doručování ve správním řádu, jinak by ztrácela jakýkoliv smysl (viz rozsudky NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. [3 Aos 1/2012-33](#), a ze dne 27. 5. 2018, č. j. 6 As 257/2014-51). Judikatura je navíc benevolentní a za řádné vyvěšení je považována i situace, kdy bylo opatření obecné povahy vyvěšeno po dobu patnácti dnů, do kterých počítá i den vyvěšení a den, kdy bylo snato. Smyslem a účelem této publikace je totiž jednak poskytnutí informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Územní plán tedy byl řádně vyvěšen a nabyl účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení dne 20. 10. 2022. Návrh na zahájení řízení, který navrhovatelka podala dne 18. 10. 2023, byl pak podán ve lhůtě jednoho roku dle § 101b odst. 1 s. ř. s. Obsahuje rovněž všechny potřebné náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s.
41. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Z konstantní judikatury NSS se podává, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je možné (kromě nedostatku procesní legitimace – k té viz dále) jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, či ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009-93). Soud by tak neměl při zkoumání reálné pravděpodobnosti dotčení na právech zabíhat příliš do hloubky (např. řešit pravdivost navrhovatelových tvrzení na podkladě obsahu správního spisu či předložených důkazních prostředků apod.). Navrhovateli tudíž k dosažení věcného projednání návrhu postačí, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).
42. Mezi stranami není sporné (a soud ověřil z výpisu z katastru nemovitostí, který si sám opatřil a k důkazu provedl), že navrhovatelka je podílovou spoluvlastnicí dotčených pozemků. Odpůrkyně nezpochybňuje, že i „pouhý“ spoluvlastník je samostatně oprávněn v soudním řízení hájit práva vztahující se k dotčeným pozemkům (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Namítá však, že dotčené pozemky územním plánem „nebyly dotčeny“, a navrhovatelka tak postrádá aktivní procesní legitimaci k podání návrhu.

43. V návrhu navrhovatelka zejména namítá, že územní plán vymezením plochy XG na dotčených pozemcích znemožňuje plánovanou výstavbu rodinného domu. Tvrzení navrhovatelky je pro založení její aktivní procesní (návrhové) legitimace bezpochyby postačující, neboť z něho vyplývá navrhovatelčina obava ze zásahu do jejího vlastnického práva. Není rozhodné, zda k takovému tvrzenému zásahu dojde přijetím zbrusu nového opatření obecné povahy, nebo jeho změnou. Stejně jako není podstatné, zda plochu odpůrkyně označuje za návrhovou či stabilizovanou. Podstatná je existence hájitelného tvrzení, že napadený územní plán se navrhovatelčiných pozemků dotýká a omezuje ji tedy ve vlastnickém právu. Z toho tak plyne, že navrhovatelka *logicky konsekventně a myslitelně tvrdí možnost dotčení její právní sféry příslušným opatřením obecné povahy* (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Soud proto nemá o procesní legitimaci navrhovatelky pochyb.
44. Soud vycházel při přezkumu návrhem napadeného územního plánu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Napadené opatření obecné povahy přitom přezkoumal v mezích navrhovatelkou uplatněných návrhových bodů a toliko v rozsahu, v jakém navrhovatelka proti územnímu plánu brojí (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Jednání dne 16. 1. 2024

45. Při jednání navrhovatelka zopakovala návrhovou argumentaci. Ke lhůtě zveřejnění přijatého opatření obecné povahy poukázala na to, že někteří adresáti se o něm ani nemusejí dozvědět a s výhodou orgánů veřejné moci v podobě zveřejňování na úřední desce by se mělo šetřit. K odkazům na rozsudek 51 A 46/2023-86 uvedla, že jím řešená plocha XM měla naprosto nesrovnatelné parametry.
46. Odpůrkyně zopakovala, že navrhovatelka žalobu podala dle všeho včas, a tak jí doba zveřejnění územního plánu nijak nezasáhla. Územní plán odpovídá potřebám obce. Zrušení zastavitelnosti navrhovatelčiných pozemků nebylo výsledkem nějakého principiálního rozhodnutí odpůrkyně. Šlo o faktickou nemožnost v lokalitě stavět (pozemky jsou svažité, vedou k nim úzké silnice, které není kam rozšířit, kapacita je nedostatečná a neprojedou zde vozidla IZS) a o pasivitu navrhovatelky, o jejím záměru odpůrkyně nevěděla. Odpůrkyně odkázala na dosavadní vyjádření a zdůraznila, že námítky vypořádala dostatečně.
47. Soud neprovedl navrhovaný důkaz listinami, které jsou součástí předloženého správního spisu (předchozí územně plánovací dokumentace, dokumentace pořizování včetně námitek atd.), neboť jeho obsahem se důkaz neprovádí. Pokud jde o navrhovaný výsledek Ing. arch. Z. K. a P. V., kteří se podíleli na vytváření napadeného územního plánu, soud je pro nadbytečnost neprovedl, neboť mohl rozhodnout toliko na základě obsahu správního spisu, který musí sám o sobě zachycovat veškeré podstatné okolnosti, které se pořizování územního plánu týkají, a jehož odůvodnění nelze „doplňovat“ v průběhu soudního řízení.

Posouzení návrhu soudem

Obecná východiska

48. Úvodem soud – mimo jiné též v reakci na odpůrkyní vznesenou argumentaci právem na politické rozhodování o území – připomíná východiska soudního přezkumu a jeho roli.
49. V rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, NSS konstatoval, že *„v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. V*

procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.“ (bod 114).

50. Tato východiska potvrzuje i novější, obdobně formulovaná judikatura: „Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“ (viz např. rozsudky ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41, bod 16, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, bod 65).
51. Soud také připomíná, že „rozsah soudního přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu limituje neexistence veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob využití, který vlastník požaduje“ (viz rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41, bod 15, a tam odkazovanou judikaturu).
52. Výše uvedené závěry o potřebě zdrženlivosti soudů při přezkumu územně plánovací dokumentace nicméně nelze interpretovat tak, že by věcné řešení územně plánovací regulace nepodléhalo účinné soudní kontrole. I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci. Úkolem soudu při přezkumu zásahu do práv navrhovatelů je zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (viz rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS).
53. Na základě uvedených východisek soud proto přistoupil k přezkumu jednotlivých návrhových bodů:

Způsob zveřejnění územního plánu nezasáhl do navrhovatelčina veřejná subjektivní práva

54. Způsobem zveřejnění napadeného územního plánu se soud zabýval v kontextu existence podmínek řízení již v bodě 40 tohoto rozsudku. Jak již uvedl tam, namítaná délka zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup je dle judikatury postačující nemá za následek jeho neexistenci či neúčinnost. Navrhovatelka pak ani nepoukazuje na to, jaký by tato skutečnost na napadeném územní plán měla mít vliv.

55. Nadto je třeba připomenout, že v případě procedurálních vad je nutné, aby navrhovatelka tvrdila, jak se namítané pochybení při vydávání územního plánu negativně projevilo na *jejích* hmotných subjektivních veřejných právech. Navrhovatelka nemůže být dohlížitelem nad obecnou zákonností ani se nemůže brát za práva dalších blíže neurčených osob. Nepostačí také namítat vadu v procesu přijímání opatření obecné povahy, která by i objektivně mohla způsobit jeho nezákonnost, pokud tato nezákonnost nemohla vést k dotčení právní sféry navrhovatelky (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 41, či rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, bod 24, a ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, bod 52). Jelikož navrhovatelka dostatečně konkrétně žádný takový dopad netvrdila, není i proto tento návrhový bod důvodný.

Odklon od zadání není nezákonný

56. Mezi stranami není sporné, že ačkoliv zadání předpokládalo zachování stávajících rozvojových lokalit, ve finální verzi územního plánu došlo k jejich redukci. Dotčené pozemky nicméně byly již v prvotním návrhu ke společnému jednání z prosince 2016 vedeny jako plochy XG, tedy nezastavitelné.
57. Podle § 6 odst. 5 písm. b) stavebního zákona zastupitelstvo obce schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu.
58. Podle § 51 odst. 3 stavebního zákona dojde-li pořizovatel na základě výsledků projednání k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh územního plánu, zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro jeho zpracování. K návrhu pokynů si pořizovatel vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu předloží pořizovatel spolu se zdůvodněním zastupitelstvu obce ke schválení. V rozsahu, v jakém se tyto pokyny odchylují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou.
59. Ze stavebního zákona nelze dovodit příkaz, aby návrh územního plánu, tím méně finální schválená podoba územního plánu byly identické s obsahem schváleného zadání. Proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický a zadání územního plánu je pouze východiskem celého procesu, který nemusí obsahově plně korespondovat se schválenou podobou územního plánu. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v čase tak, jak proces pořizování územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Stavební zákon současně ani nepřikazuje, aby se v případě odchýlení se v průběhu tohoto procesu opakoval postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, ze dne 11. 10. 2022, č. j. 10 As 129/2020-50, bod 23).
60. V nyní posuzované věci je nadto patrné, že vůli zastupitelstva vyjádřenou v zadání nebylo možné pro výše podrobně popsane výhrady dotčených orgánů vůči celkovému rozsahu vymezených zastavitelných ploch prosadit. Tento postoj pořizovatel patrně předpokládal a již v prvních fázích navrhování připravil řešení, které odpůrkyně později akceptovala. Je třeba zdůraznit, že zastupitelstvo odpůrkyně hraje ze zákona klíčovou roli při schvalování územního plánu a pokud by s finální podobou návrhu nesouhlasilo (např. proto, že by nesouhlasilo s odchýlením se od zadání), mohlo postupovat podle § 54 odst. 3 stavebního zákona a předložený návrh vrátit pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému

projednání nebo jej rovnou zamítnout. Tyto návrhové body vůči procesu přijetí napadeného územního plánu jsou proto nedůvodné.

Tvrzené obsahové nedostatky územního plánu nezasahují do veřejných subjektivních práv navrhovatelky

61. Územní plán je dle navrhovatelky rovněž v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a Politikou územního rozvoje. Její námitky se v tomto ohledu koncentrují do nesouhlasu s regulací jiných funkčních ploch než navrhovatelčiných pozemků, aniž by současně tvrdila dopad do svých práv, tedy aniž by měla přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření obecné povahy (viz např. usnesení NSS ze dne 7. 12. 2021, č. j. 7 Ao 25/2021-48, bod 10). Dále námitky v podstatě uvádějí, že jiná než schválená regulace by bývala byla na dotčených pozemcích z hlediska cílů a úkolů územního plánování, popř. Politiky územního rozvoje vhodnější. S takto formulovanými návrhovými body však navrhovatelka nemůže být úspěšná (argumentací namítající nepřiměřené znevýhodnění navrhovatelky se soud zabývá dále). Navrhovatelka netvrdí, že by regulace dotčených pozemků samotných byla v rozporu s cíli a úkoly územního plánování či Politikou územního rozvoje, přičemž plocha veřejné zeleně na daném místě s nimi ani sama o sobě zjevně není. Tyto návrhové body jsou proto nedůvodné.

Vypořádání námitek je v kontextu odůvodnění územního plánu přezkoumatelné

62. Pokud jde o samotné vypořádání námitek navrhovatelky, jejich podstatou byl nesouhlas s nepřevzetím regulace původního územního plánu a zařazením dotčených pozemků do ploch veřejné zeleně. Navrhovatelka zpochybnila důvody pro takové zařazení a poukázala na jiné plochy, které jsou dle ní nedůvodně zvýhodněny (viz bod 29).
63. Soud předně zásadně nesouhlasí s názorem odpůrkyně vyjádřeným v řízení před soudem, tedy že pokud šlo o stabilizovanou plochu, nemusela vůbec na námitky reagovat. Podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) je mj. veřejná zeď veřejným prostranstvím. V rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, NSS shledal, že vymezení určité plochy jako veřejného prostranství představuje omezení vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku. Územní plán totiž představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezili územní plán určitý pozemek nebo jeho část jako veřejné prostranství, bude na danou plochu i pozemek takto nahlíženo i při následném rozhodování v území – konkrétně bude znemožněna výstavba rodinných domů, která dle předchozího územního plánu možná byla. A to bez ohledu na to, zda se jedná o plochu návrhovou či stabilizovanou. Dochází tak fakticky k omezení možností budoucího využití pozemku, tedy zásahu do vlastnického práva odpůrkyně. Otázkou tedy není, zda k zásahu došlo, ale zda byl tento zásah v souladu se zákonem a judikaturou. Aby takové omezení ústavně chráněného práva navrhovatelky obstálo, musí být přiměřené (proporcionální). Soudům přitom zásadně nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce. Ten je zpravidla povinen tak učinit právě pouze na základě námitek či připomínek uplatněných v procesu přijímání opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, „v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné

straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“ Bylo tedy povinností odpůrkyně navrhovatelčiným námitkám svůj postup řádně odůvodnit. Soud pak na okraj dodává, že text námítky lze navíc chápat i jako zpochybnění toho, že by pozemky sloužily jako *veřejná zeleň* – viz zmínku o zdroji sena. Tím spíše bylo povinností odpůrkyně náležitě reagovat (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53), řádně zjistit stávající stav využití a obhájit navrženou regulaci.

64. Soud má nicméně za to, že výše shrnuté vypořádání námitek (viz bod 30) je v kontextu dalšího obsahu odůvodnění územního plánu samotného dostatečné (viz následující body). Skutečnost, že navrhovatelka své námitky podrobně rozepsala na 4 stranách, nutně neznamená, že odpověď odpůrkyně na ně musí být obdobně dlouhá. V této souvislosti je vhodné připomenout, že požadavky na detailnost vypořádání námitek nesmí být přemrštěné; přílišné nároky na odůvodnění by dle Ústavního soudu bylo možné hodnotit jako nepřipustný zásah do práva obce na samosprávu (viz nález ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Pro soud je z hlediska dostatečnosti vypořádání námitek rozhodující, že odpůrkyně reagovala na podstatu argumentů a přdestřela důvody, pro které zvolila dotčené pozemky vyjmout ze zastavitelných ploch. Skutečnost, že s těmito argumenty navrhovatelky nesouhlasí, nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí o jejich námitkách.
65. Soud připouští, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je stručné a samo o sobě nedává odpověď na otázku, proč odpůrkyně upřednostnila zachování jiných rozvojových ploch před dotčenými pozemky. Tento nedostatek je však dostatečně vykompenzován tím, že důvody vyplývají z jiných částí napadeného územního plánu, což je dle judikatury přípustné (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, odst. 36, či ze dne 17. 12. 2020, č. j. 6 As 225/2019-43, odst. 30).
66. Z nich totiž plyne, že navrhovatelkou zmiňované jiné plochy byly zachovány z důvodů již započaté výstavby (plocha XI) a pro zástavbu připravovanou (plocha XH), jejíž znemožnění by odpůrkyni vystavilo skutečné či domnělé hrozbě povinnosti nahradit újmu z toho vzniklou (soud v tuto chvíli nehodnotí, nakolik jsou odpůrkyní zmiňované obavy z aplikace § 102 stavebního zákona důvodné a zda lhůty pro trvání nároku na náhradu podle jeho odst. 3 a 4 uplynuly, či nikoliv, neboť to není předmětem tohoto řízení – viz např. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 52). Odpůrkyně považovala rozsah rozvojových ploch dle původního územního plánu za naddimenzovaný a byla postavena před volbu, které pozemky ze zastavitelných ploch vypustit, přičemž zvolila mj. dotčené pozemky. Z vypořádání námitek zjevně vyplývá, že tak učinila pro jejich dlouhodobé nevyužití a nulovou projektovou přípravu, pro nedostatečnou veřejnou infrastrukturu, blízkost lesa a zhoršenou dopravní dostupnost. I tyto návrhové body tak nejsou důvodné.

Regulace navrhovatelčiných pozemků je při hodnocení v územním plánu uvedených důvodů neproporcionální

67. Nyní soud přistoupí k posouzení toho, zda tyto odpůrkyní přdestřené důvody obstojí z hlediska své legitimacy a proporcionality ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatelky.
68. Na tomto místě je třeba zopakovat, že navrhovatelka (ani žádný jiný vlastník nemovitostí) neměla veřejné subjektivní právo na to, aby napadený územní plán stanovil pro její pozemky způsob využití, který by si přála. Územní plánování sice nemůže být činností zcela

nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou (např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53), a proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a v souladu s principy právní jistoty a legitimního očekávání respektoval kontinuitu územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 AOs 2/2010-64). Na druhou stranu požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Právní úprava tedy dovoluje, aby obec revidovala rozsah svého zastavitelného území dle dosavadní územně plánovací regulace a přistoupila v novém územním plánu k jeho úpravám, včetně omezení rozlohy zastavitelných ploch. V tomto ohledu se postup odpůrkyně ve srovnání s jinými obcemi nijak nevymyká a cíl regulace „přibrzdit“ vzhledem k demografickým ukazatelům a prognózám rozvoje obce, je zcela legitimní.

69. Je zjevné, že odpůrkyně původně předpokládala převzetí všech zastavitelných ploch z předchozího územního plánu. Záhy však byla konfrontována s nemožností takového postupu, který se projevil v nesouhlasu dotčených orgánů s takto intenzivním zábořem ZPF a zásahem do krajiny. Obec je přitom podle § 18 odst. 4 stavebního zákona mj. povinna prostřednictvím územního plánu zajišťovat ochranu nezastavěnému území a nezastavitelným pozemkům a vymezovat zastavitelné plochy s ohledem na potenciál rozvoje území. Převzetí všech zastavitelných ploch z předchozího územního plánu nebylo v této situaci udržitelné.
70. Odpůrkyně tak logicky musela přistoupit k rozhodování, které zastavitelné plochy převezme a které nikoliv. Pochopitelně se přitom v první řadě zabývala dvěma zdaleka největšími navrženými zastavitelnými plochami – XM a XH, které byly obě vymezeny stejně, a na nichž měly být realizovány dva velké developerské projekty. Obec se následně rozhodla „obětovat“ plochu XM, což aproboval zdejší soud v rozsudku č. j. 51 A 46/2023-86. Jak však vyplývá již z nákresu v bodě 37 rozsudku a hlavního výkresu územního plánu, plocha na dotčených pozemcích je velikostně nesrovnatelná (je cca 10x menší než plocha XM a cca 15x menší než plocha XH), nenachází se na periferii obce, nýbrž je v jejím (přínejmenším geometrickém) centru a je obklopena bytovou a domovní zástavbou nebo alespoň odpovídajícími zastavitelnými plochami. V tomto směru se projednávaná věc zásadně liší od věci řešené v citovaném rozsudku zdejšího soudu.
71. Současně má soud za to, že důvody, tak jak jsou obsažené v rozhodnutí o námitkách, pro které odpůrkyně rozhodla o vypuštění plochy dotčených pozemků ze zastavěných ve světle zachování dalších zastavitelných ploch mnohonásobně většího rozsahu, neobstojí.
72. Je sice pravdou, že velmi benevolentní regulace dotčených pozemků byla účinná od roku 1999, tedy 23 let, a navrhovatelka tak měla poměrně široký časový prostor, v němž mohla tuto regulaci využít dle svých představ. Jak plyne ze shora citované judikatury NSS, ale též například z usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, podoba územního plánu se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí, a nelze se tak legitimně spoléhat na to, že regulace, která navrhovatelce vyhovovala, zůstane v platnosti napořád. Navrhovatelka ani jiné osoby nemají a nemohu mít právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy zakonzervovány a nemohly se změnit (viz také např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145). Nicméně, tento argument minimálně zčásti platí i pro zachovalé rozvojové plochy, zejména XH, neboť ani u nich nebylo doposud dosaženo územního rozhodnutí, ačkoliv právě obavou z toho obec argumentovala dotčeným orgánům a ministerstvům v rámci dohádovacího řízení a „vynucovala“ si souhlas s navrženým územním plánem.

73. S ohledem na výše rekapitulovaný obsah textové části odůvodnění územního plánu je pak navrhovatelce nutno přisvědčit, že ostatní argumenty pro zrušení zastavitelnosti dotčených pozemků bezvýhradně dopadají minimálně ve stejné míře, někdy i přílehavěji, na ostatní zastavitelné plochy:
- vodovodní infrastruktura je dostatečná;
 - ČOV je sice přetížena, ale i pro tak masivní výstavbu, která je předpokládána v ploše XH, bude dostatečná; i kdyby nebyla, nejde o následek případné minimální výstavby na dotčených pozemcích, ale zejména o rozvoj plochy XH;
 - základní občanská vybavenost bude výstavbou v lokalitách XH a XI dotčena mnohem více;
 - i pro výstavbu v uvedených lokalitách bude nutno upravit komunikace, navíc lokalita okolo dotčených pozemků je evidentně zastavěná a právě vhodně navržená výstavba v ní může s řešením případných dopravních problémů pomoci (nová propojení silnic, další parkovací stání atp.). Těžkosti předestřené odpůrkyní při jednání soudu (nemožnost rozšířit ulice, problémy s průjezdem vozidel IŽS) nejsou ani v nejmenším obsaženy ve vypořádání námitek a s ohledem na stávající zástavbu v okolí a odpůrkyní nezpochybněnou existenci „divokého parkoviště“ na navrhovatelčiných pozemcích, užívaného obyvateli přilehlého bytového domu, se nemožnost řešení takové situace jeví přinejmenším spornou.
74. I pokud jde o blízkost lesa, je zjevné, že ta nečinila pro vymezení ploch XQ v sousedství dotčených pozemků žádný problém. Ani zachované rozvojové plochy nejsou z hlediska zásahu do složek životního prostředí bezproblémové. Odůvodnění územního plánu sice na několika stranách rozsáhle popisuje nevhodnost zástavby v lokalitě XI (mokřady), avšak lokalita XH zabírá mnoho zemědělské půdy (byť horší kvality).
75. Důvody obsažené v odůvodnění napadeného územního plánu tedy nepostačují pro závěr, že k omezení zastavitelnosti na pozemcích navrhovatelky došlo v nezbytně nutné míře a nejšetnějším možným způsobem. Soud je přesvědčen, že navrhovatelce nelze klást k tíži, že její stavební záměr (o kterém odpůrkyní informovala v námitkách) na dotčených pozemcích není z pohledu odpůrkyně tak významný jako stavební (developerské) projekty na plochách XG a XI. Stejně tak je z hlediska přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu nerozhodné, zda snad odpůrkyni hrozí to, že bude povinna k náhradě škody podle § 102 stavebního zákona. Tyto skutečnosti totiž navrhovatelka sama nijak nezapříčinila a ani nemohla nijak ovlivnit. Z právě popsanych okolností je naopak zjevné, že upřednostnění jiných – pravděpodobně méně vhodných – rozvojových ploch na úkor navrhovatelky činí zásah do jejího vlastnického práva nepřiměřeným a diskriminujícím. Tento návrhový bod je proto důvodný.

Vyhovění jiným námitkám diskriminaci / neproporcionalitu nezakládá

76. Soud však navrhovatelce nemůže přisvědčit v tom, že by neproporcionalita či diskriminace vyplývala též z vyhovění navrhovatelkou zmíněným námitkám dvou jiných vlastníků. Ty se totiž (jak vyplývá již z hlavního výkresu) týkaly samostatných pozemků pro individuální výstavbu rodinného domu, z nichž každý co do rozsahu a potenciálu výstavby neodpovídá významu dotčených pozemků o výměře cca 0,75 ha (jak vyplývá z vypořádání námitek a informativních výpisů z katastru nemovitostí provedených při jednání dne 16. 1. 2024,

pozemek parc. č. XJ dotčený námitkou N04 má výměru 1 026 m² a pozemek parc. č. XR řešený námitkou N20 výměru 1 050 m²). V tomto rozsahu návrh důvodný není.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

77. Soud z výše uvedených důvodů územní plán v rozsahu regulace dotčených pozemků regulativy XG zrušil podle § 101d odst. 2 s. ř. s., a to ke dni právní moci tohoto rozsudku, jelikož neshledal důvod pro odlišný postup.
78. V důsledku tohoto rozsudku se dotčené pozemky ocitají bez regulace územním plánem a je povinností odpůrkyně na tuto situaci reagovat v souladu se stavebním zákonem. Soud nepředjímá obsah budoucí územně plánovací dokumentace, jakou musí odpůrkyně přijmout. Nevylučuje, že na místě může být – třeba i jen částečně – veřejná zeleň zachována, takový zásah do práv navrhovatelky musí být v kontextu ostatních ploch územního plánu přiměřený, zejména musí být opřen o přesvědčivé důvody vylučující diskriminaci a libovůli.
79. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelka má nárok na náhradu nákladů řízení spočívající v uhrazeném soudním poplatku 5 000 Kč a nákladech právního zastoupení. Zástupkyně navrhovatelky v soudním řízení učinila tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a přípravu zastoupení, podání žaloby a účast na jednání nikoliv delším než 2 hodiny) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tj. 9 300 Kč. Součástí nákladů je též náhrada hotových výdajů zástupkyně ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za každý z těchto úkonů, tj. 900 Kč. Protože zástupkyně není plátcem daně z přidané hodnoty, není součástí nákladů náhrada této daně. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 15 200 Kč. Soud proto uložil odpůrkyni, aby uhradila tuto částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce navrhovatelky (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (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 je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha 16. ledna 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu