



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatele: a) S. D.
bytem X
b) E. D.
bytem X
c) T. D.
bytem X

všechny zastoupeny advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, Nové Město, Praha 1

proti
odpůrkyni:

obec Panenské Břežany
sídlem Hlavní 17, Panenské Břežany

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

za účasti:

1) **Pro naše Břežany z. s.**, IČO: 09761888
sídlem Vilová 211, Panenské Břežany

2) M. H.

3) K. H.

oba bytem X

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce Panenské Břežany, vydaného usnesením zastupitelstva obce Panenské Břežany ze dne 29. 3. 2023, č. 09-29/03/2023/ZO,

takto:

I. Návrh se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

II. Navrhovatelky jsou povinny zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 17 503,40 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Michala Bernarda, Ph.D.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelky se společným návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“) v části týkající se pozemku parc. č. X v katastrálním území X (dále jen „dotčený pozemek“) a v části týkající se odůvodnění vypořádání s námitkami označenými jako „NX“.

Obsah návrhu

2. Navrhovatelky jsou spoluvlastnicemi dotčeného pozemku. Vlastnické právo k němu nabyly děděním, a to na základě usnesení Mgr. Filipa Vorla, notáře pověřeného Okresním soudem v Liberci, ze dne 24. 7. 2023, č. j. 35 D 1477/2011-320, které nabylo právní moci dne 29. 8. 2023. Napadený územní plán vymezuje dotčený pozemek jako plochu AZ (*plochy zemědělské*). V dosavadním územním plánu tvořil dotčený pozemek plochu ZXA určenou pro trvalé či přechodné bydlení. V návrhu pro společné jednání byla tato plocha označena jako ZXB a byla určena pro „bydlení individuální“. Napadeným územním plánem jsou navrhovatelky dotčeny na svém vlastnickém právu, protože dotčený pozemek výrazně ztratil na hodnotě (odhadem o více než 90 milionů Kč), a na veřejném subjektivním právu na pozemku realizovat stavby.
3. Navrhovatelky nepodaly námitky při veřejném projednání (lhůta pro jejich podání končila dne 28. 10. 2021) z důvodu končících dědických sporů. Rozsudkem Okresního soudu v Liberci ze dne 17. 9. 2021, č. j. 29 C 113/2016-480 (dále jen „rozsudek Okresního soudu v Liberci“), který nabyl právní moci dne 5. 1. 2022, byl teprve určen okruh dědiců. Námitky proto podaly až při opakovaném veřejném projednání.
4. Odpůrkyně se nesprávně a nedostatečně vypořádala s námitkami navrhovatelek (NX), na namítané skutečnosti nereagovala, a proto je rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je také zmatečné, protože je v rozporu s dalšími skutečnostmi. Změna dotčeného pozemku na nezastavitelný je nezákonná, nekoncepční, diskriminační a libovolná, protože odpůrkyně nesprávně aplikovala závazné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“), odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 25. 11. 2019, č. j. 135140/2019/KUSK (dále jen „nesouhlasné stanovisko“).
5. Svou argumentaci navrhovatelky člení do pěti návrhových bodů, v nichž namítají: (i) rozpor se zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 261/2021 Sb. [dále jen „zákon o ochraně ZPF“]; (ii) nekoncepčnost napadené úpravy; (iii) diskriminaci, (iv) nepřiměřený zásah do vlastnického práva a (v) nepřezkoumatelnost.
6. Zaprvé namítají, že odpůrkyně nesprávně aplikovala nesouhlasné stanovisko, v němž orgán ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) vyjádřil nesouhlas s plochou ZXB. V rozporu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF totiž nezdůvodnila, proč je zvolená úprava z hlediska ochrany ZPF nejvhodnější a nezabývala se jinými variantami řešení. Nezohlednila ani § 4 odst. 5 zákona o ochraně ZPF, podle kterého se při posuzování ploch vymezených

jako zastavitelné nebo jako plochy územní rezervy v platné územně plánovací dokumentaci nepoužije odst. 3 tohoto ustanovení, o něž se opírá nesouhlasné stanovisko. Ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF se na plochu ZXB nevztahuje, protože v dosavadním územním plánu byla vymezena jako zastavitelná. Vyřazení plochy ZXB ze zastavitelných ploch na základě nesouhlasného stanoviska proto postrádá zákonný základ.

7. Zadruhé, nekonceptnost napadené úpravy ji činí rozpornou s § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“), tj. s cíli a úkoly územního plánování. Napadená úprava je nekonceptní, protože plochy ZXB a ZXC původně tvořily souvislý celek, zatímco nyní je dotčený pozemek přímo navazující na stávající zástavbu nezastavitelný a zastavitelná plocha ZXC leží osamocena uprostřed polí. Tento stav je v rozporu i s územní studií *X – plocha ZXA* (nyní ZXC), podle které lokalita ZXA „přímo navazuje na ostatní zastavěné obytné území obce“. Je-li plocha ZXC zastavitelná, tím spíše by měl být zastavitelný i dotčený pozemek. Na tom nic nemění skutečnost, že v ploše ZXC historicky stála stodola, protože dnes je nezastavěná a zarostlá zelení, jak dokládá letecký snímek z Google maps. Navrhovatelky opakovaně navrhovaly, aby byla ponechána zastavitelná aspoň část původní plochy ZXB tak, aby navazovala na plochu ZXC. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, dovozují, že nově přijímaná dokumentace by měla bez dalšího navazovat na stávající územně plánovací dokumentaci. Změny územně plánovací dokumentace jsou možné, ale pouze na základě závažných důvodů, jako jsou relevantní změna okolností nebo věcná nesprávnost původního řešení vedoucí k závažné kolizi s veřejným zájmem. Jelikož zde neexistovaly žádné takové důvody, měla odpůrkyně převzít funkční řešení plochy ZXB z dosavadního územního plánu.
8. Zatřetí je s ohledem na rozdílné zacházení s plochou ZXC a ZXB napadená úprava diskriminační a vykazuje prvky libovůle. Navrhovatelky nesouhlasí s odůvodněním zástupce pořizovatele, že nějaký pozemek „měl štěstí“ a jiný ne, které je v rozporu s odůvodněním odlišného zacházení s plochou ZXC a ZXB na str. 151 a násl. napadeného územního plánu, tj. že v ploše ZXC historicky stála stodola. Ani toto ale není důvod dostatečný. Odpůrkyně se nezabývala alternativami dosažení požadovaného cíle. Mohla například nevymezit jako zastavitelnou plochu ZXD, která je nyní určena pro „občanské vybavení komerční“, a to „na žádost vlastníka“ bez bližšího odůvodnění (str. 62 napadeného územního plánu). Odpůrkyně tak diskriminačně a libovolně jednomu vlastníkovi na jeho žádost na úkor ochrany ZPF stanovila funkční využití jeho pozemku pro „občanské vybavení komerční“, zatímco navrhovatelkám nikoliv. Odpůrkyně bez bližšího odůvodnění uvádí, že obec má dostatek jiných vhodných zastavitelných ploch. Plocha ZXB byla ze zastavitelnosti vyňata jako jediná, ačkoliv mohly být vyňaty i jiné plochy. Podle rozsudku NSS ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63, „[p]okud má v územním plánování dojít k tomu, že jsou výrazně redukovány stávající zastavitelné (avšak dosud nezastavěné) plochy a současně jsou vymezovány v jiné části území plochy s tímž způsobem využití, je třeba takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrárnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu.“ Tyto závěry lze vztáhnout i na projednávanou věc. Odpůrkyně měla řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, proč na jedné straně vyjmula plochu ZXB ze zastavitelných ploch, a na druhé straně „jiné plochy“ stanovila jako zastavitelné (byť s mírně odlišným funkčním využitím). Odůvodnění žádostí vlastníka pozemku ukazuje na diskriminační a libovolný postup.

9. Začtvrté je zvolené řešení neproporcionální. Napadená úprava má pro navrhovatelky *de facto* stejné následky jako vyvlastnění, protože znemožňuje realizaci jakéhokoliv záměru kromě zemědělského využití. Odpůrkyně zrušila zastavitelnou plochu ZXB jako celek, aniž by se zabývala alternativními možnostmi (částečné zachování zastavitelnosti) a aniž by sledovala dostatečný legitimní cíl. Odpůrkyně do práva navrhovatelek nezasáhla jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, nýbrž tím nejméně šetrným a nejhrubším. Ztráta hodnoty dotčeného pozemku ve výši 90 milionů Kč je pro navrhovatelky jako „obyčejné“ fyzické osoby velice zásadní. Odpůrkyně nezohlednila soukromé zájmy navrhovatelek, což podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2023, č. j. 43 A 107/2022-81, měla. V tomto rozsudku se uvádí, že odpůrkyně nemůže k území obce přistupovat jako „suverén“ a autoritativně vlastníkům určovat jeho využití, nýbrž má koordinovat soukromé zájmy a zohlednit (prosadit) skutečné veřejné zájmy na svém území.
10. Zapáté namítají, že napadená úprava je nepřezkoumatelná, protože odpůrkyně se nezabývala dotčenými zájmy navrhovatelek a přiměřeností zásahu do jejich práv a protože se přezkoumatelně nevypořádala s jejich námitkami. Navrhovatelky sice podaly námitky až při opakovaném veřejném projednání, týkaly se ale oblastí, jimiž se odpůrkyně podle judikatury měla zabývat z úřední povinnosti i bez námítky (nepřiměřenost zásahu do jejich práva, nekoncepčnost úpravy, vyloučení diskriminace a libovůle). Opožděnost námitek proto není podstatná. Navrhovatelky v námitkách také vysvětlily, proč dotčený pozemek dosud nebyl zastavěn. Jeho využití blokoval dědický spor (dědické řízení probíhalo v letech 2011 až 2021). Babička navrhovatelek, která byla původním vlastníkem dotčeného pozemku, byla kvůli vážné nemoci umístěna v léčebně dlouhodobě nemocných a nejméně od roku 2011 nebyla schopná činit platné právní úkony. Tyto skutečnosti si mohla odpůrkyně snadno ověřit. Je smutné, že přesto argumentuje tím, že dotčený pozemek nebyl využit. Navrhovatelky již v námitkách namítly zásah do svého vlastnického práva a snížení hodnoty dotčeného pozemku. Odpůrkyně na to však nereagovala a zásah do jejich práv neodůvodnila. Totéž platí pro námitku nekoncepčnosti řešení. Změna funkčního využití dotčeného pozemku není řádně odůvodněna, jak to požaduje rozsudek NSS č. j. 9 As 171/2018-50. Zpracovatel územního plánu navrhovatelkám na dotaz k nekoncepčnosti řešení sdělil, že plocha ZXC „měla v tomto ohledu štěstí“, ale že „je potřeba ubírat zastavitelné plochy“, což je případ plochy ZXB. V námitkách se proti tomuto odůvodnění ohradily a odpůrkyně se s tím měla vypořádat. Navrhovatelky odpůrkyni také opakovaně neúspěšně nabízely jednání o řešení plochy ZXB. Naproti tomu s vlastníkem plochy ZXC odpůrkyně uzavřela plánovací smlouvu. Z napadeného územního plánu není nad rámec obecných tezí zřejmé, proč zrovna dotčený pozemek nemá zůstat zastavitelný, zvláště když „jiné plochy“ byly na zastavitelné změněny.

Obsah vyjádření odpůrkyně

11. Odpůrkyně navrhuje, aby soud návrh zamítl. Je přesvědčena, že napadený územní plán vydala v souladu se zákonem a že ten je proporcionální.
12. Navrhovatelky i jejich právní předchůdce byli v průběhu pořizování napadeného územního plánu pasivní. Při veřejném projednání nepodaly námitky přesto, že rozsudek Okresního soudu v Liberci, kterým bylo určeno, že jsou dědičkami, byl vydán již dne 17. 9. 2021, zatímco námitky do veřejného projednání bylo možné podat do 28. 10. 2021. V podání námitek jim tedy nic nebránilo. Mezi veřejným a opakovaným veřejným projednáním se úprava plochy ZXB v návrhu územního plánu nezměnila. K námitkám navrhovatelek podaným při opakovaném veřejném projednání se proto v souladu s § 53 odst. 2 stavebního

zákonu nepřihlíží. Zdůraznila zásadu *vigilantibus iura* s tím, že nepodání námitek při pořizování územního plánu znemožňuje soudní přezkum přiměřenosti zásahu do práva. Jelikož navrhovatelky nepodaly námitky při veřejném projednání, nemohla odpůrkyně na jejich nesouhlas reagovat. Opakované veřejné projednání se soustředí jen na měněné části návrhu. Ve vyhovění námitkám odpůrkyni navíc bránilo nesouhlasné stanovisko.

13. Odpůrkyně se s námitkami navrhovatelek přesto podrobně vypořádala. Odkazuje na rozhodnutí o námitkách (str. 150 až 156 odůvodnění napadeného územního plánu), výrok i odůvodnění napadeného územního plánu a na stanoviska dotčených orgánů (str. 2 nesouhlasného stanoviska; změnu stanoviska orgánu ochrany ZPF ze dne 20. 5. 2020, koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 2. 6. 2022 k opakovanému veřejnému projednání a stanovisko krajského úřadu ze dne 7. 2. 2023 k návrhu rozhodnutí o námitkách). Vše uvedené tvoří jeden celek. Z odůvodnění napadeného územního plánu je zřejmé, proč odpůrkyně námitky navrhovatelek zamítla. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách nesmějí být přemrštěné. Zastupitelstvo obce není oprávněno stanoviska dotčených orgánů po věcné stránce přezkoumávat, měnit ani se od nich odchýlit. Jsou-li důvodem nevyhovění námitkám stanoviska dotčených orgánů, musí být ale z rozhodnutí o námitkách zřejmé, na základě stanovisek jakých dotčených orgánů bylo rozhodnuto, co bylo jejich obsahem a z jakých důvodů je vznesená námitka v rozporu se stanovisky dotčených orgánů. Těmto požadavkům odpůrkyně dostála.
14. K průběhu pořizování napadeného územního plánu odpůrkyně uvádí, že v návrhu pro společné jednání dotčený pozemek vymezila jako zastavitelnou plochu, protože převzala úpravu dosavadního územního plánu. Tato skutečnost však navrhovatelkám nemohla založit žádné legitimní očekávání, protože návrh se schvaluje ve složitém procesu a šlo o pozemek na cenné zemědělské půdě. Dotčený pozemek zastavěn nebyl a ani k realizaci stavebního záměru nesměřoval. Odpůrkyně k němu proto při pořizování nového územního plánu musela přistupovat jako k nové zastavitelné ploše v souladu s § 18, § 19 a § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona. Orgán ochrany ZPF, jehož stanovisko je pro odpůrkyni závazné, nesouhlasil s navrženým řešením v ploše ZXB a ZXC. Po společném jednání odpůrkyně s dotčeným orgánem o možnosti zásahu do ZPF jednala a poté požádala o změnu stanoviska. Jako maximální možná varianta byla plocha ZXB a část plochy ZXC navržena jako územní rezerva pro funkci bydlení, tj. s budoucím prověřením potřeby zastavitelnosti této plochy v dalších změnách územního plánu. Po společném jednání bylo zjištěno, že není aktuální potřeba vymezení plochy ZXB jako návrhové zastavitelné. S jiným řešením dotčený orgán nesouhlasil. Zákonnost a věcnou správnost napadené úpravy poté opakovaně potvrdil, a to i ve vztahu k rozhodnutí o námitkách navrhovatelek.
15. Odpůrkyně zdůrazňuje, že proporcionalitou by se soud s ohledem na nepodání včasných námitek vůbec zabývat neměl. Je ale přesvědčena, že přijaté řešení dostatečně zdůvodnila a že napadený územní plán je proporcionální. Jde o nový územní plán, který nově upravuje základní koncepci rozvoje, nikoliv o změnu územního plánu. Odkazuje na základní zásady koncepce rozvoje území obce a ochrany a rozvoje přírodních hodnot a na nutnost redukce zastavitelných ploch vymezených dosavadním územním plánem. V odůvodnění napadeného územního plánu se uvádí, že navržené rozvojové plochy pro bydlení výrazně překračují potřebu zastavitelných ploch a že zastavitelné plochy byly navrženy tam, kde byla vydána pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení podle platné územně plánovací dokumentace, a v návaznosti na stávající zástavbu tam, kde je připravena technická infrastruktura, která byla řádně projednána s příslušnými dotčenými orgány. Dosavadní

územní plán vymezoval velké množství zastavitelných ploch, které nový územní plán redukoval, přičemž přednost dostala ochrana ZPF. Zastavitelné plochy byly navrženy především mimo I. a II. třídu ochrany ZPF. Odpůrkyně je povinna vyhodnocovat potřebu nových zastavitelných ploch. Plocha ZXB byla vymezena jako zastavitelná od roku 2013 a nebyla využita ani nebyly činěny žádné kroky k jejímu zastavění, byla proto posuzována jako návrhová. Navrhovatelky se mylí, pokud se domnívají, že převzetí předchozí regulace je povinností. Plochy zastavitelné podle dřívější územně plánovací dokumentace nemusejí zůstat zastavitelnými „na věky věků“. Nový územní plán mění koncepci rozvoje a odpůrkyně se rozhodla pro redukci zastavitelných ploch tak, aby rozvoji bydlení stačila kapacita veřejné vybavenosti a infrastruktury. Dalším důvodem pro převedení plochy ZXB do územní rezervy je nesouhlasné stanovisko. Obec má dostatek vhodnějších zastavitelných ploch. V souladu s čl. 19 Politiky územního rozvoje (dále jen „PÚR“) napadený územní plán vytváří předpoklady pro využití opuštěných zemědělských areálů a ploch, preferuje umístění zastavitelných ploch v prolukách, v návaznosti na zastavěné území, převážně do lokalit s nižším stupněm ochrany půdy, s co nejmenším rozsahem vlivů na životní prostředí. Vzhledem k nadměrnému využívání stávajících zastavitelných ploch je třeba rozvoj jednotlivých obcí korigovat i s ohledem na nedostatečnou kapacitu veřejné vybavenosti a dopravní a technické infrastruktury. Dotčený pozemek nebyl podle dosavadního územního plánu v zastavěném území obce. Z hlediska nové koncepce není plocha ZXB vhodná pro zástavbu. Dotčený pozemek se nachází převážně v I. a ve zbytku ve II. třídě ochrany půdy a je zemědělsky využíván.

16. K rozdílnému zacházení oproti ploše ZXC odpůrkyně uvádí, že i na tuto plochu se vztahovalo nesouhlasné stanovisko. Po jednání však dotčený orgán souhlasil s ponecháním zastavitelnosti na části plochy ZXC, která není definována v BPEJ, tj. bez zásahu do ZPF. Naproti tomu dotčený pozemek se nachází z většiny v nejprísnejší třídě ochrany. Ve stanovisku k opakovanému veřejnému projednání souhlasil dotčený orgán se zastavitelností plochy ZXC na základě vydaných územních rozhodnutí (ze dne 17. 8. 2021 pro novostavbu 12 rodinných domů a ze dne 23. 5. 2022 pro stavbu ČEZ Distribuce, a. s.), stavebních povolení (ze dne 22. 11. 2021 pro vodovodní a kanalizační řád pro 12 rodinných domů a ze dne 23. 11. 2021 pro novostavbu 12 rodinných domů) a zaregistrované územní studie. Tyto podklady odpůrkyně respektovala. Plocha ZXC byla také historicky zastavěna obrovskou stodolou, jejíž pozůstatky jsou patrné dodnes, a proto je z větší části zemědělsky nevyužitá s nízkou kvalitou půdy. V dosavadním územním plánu byla plocha ZXC součástí zastavěného území. V historicky zastavěném území je přitom zástavba vhodnější. Naproti tomu v ploše ZXB by šlo o nežádoucí rozvoj zástavby do volné krajiny. Plocha ZXC byla jako rozvojová vymezena již od roku 2001. Výrok zpracovatele o tom, že plocha ZXC „měla štěstí“, který zazněl při opakovaném veřejném projednání, nebyl vhodný. „Štěstí“ měla ale jen v tom, že zde byla zástavba dlouhodobě připravována a s ohledem na vydaná rozhodnutí ji nebylo možné omezit. Navrhovatelky se snaží tento výrok vytrhnout z kontextu a nesmyslně na něm staví argumentaci o diskriminaci.
17. K rozdílnému zacházení oproti ploše ZXD odpůrkyně upozorňuje, že tyto námítky vznesly navrhovatelky až v návrhu. Nejde však o plochu pro bydlení. Podle dosavadního územního plánu byla plocha ZXD určena pro logistiku, výrobu a skladování. Tyto plochy odpůrkyně omezila a v návrhu pro společné jednání všechny změnila na zemědělské. Naopak byla drobně rozšířena plocha u stávajícího závodu na výrobu mražené zeleniny pro jeho možný rozvoj. Jde o podnik s přidanou hodnotou, významného zaměstnavatele, což odpůrkyně vnímá jako pozitivní, na rozdíl od skladů, které na těchto plochách v okolních obcích

obvykle vznikají a které odpůrkyně podporovat nechce. V ploše ZXD byl připravován projekt skladovací haly společnosti, která se na odpůrkyni po společném jednání obrátila s tím, že projekt je téměř připraven. Odpůrkyně přistoupila na to, že tato společnost projekt opustí a pozemek prodá jiné společnosti, která zde bude provozovat prodejnu a půjčovnu užitkových vozů, což je nerušící záměr. Plocha ZXD se nachází na okraji obce a jakákoliv doprava (převážně ve směru na Prahu) opouští obec okamžitě a neobtěžuje obydlenu část obce. Nezatěžuje občanskou vybavenost ani veřejnou infrastrukturu, protože se nepřipojuje na žádné sítě. Plocha ZXD se nachází v V. třídě ochrany.

18. K námitce rozporu se zákonem o ochraně ZPF odpůrkyně uvádí, že navrhovatelky nejsou k uplatnění této námítky oprávněny, protože zásah do ZPF nezasahuje do jejich práv. Navrhovatelky se paradoxně domáhají umožnění výstavby na svém pozemku, což je v příkrém rozporu s jejich argumentací ochranou ZPF. Odpůrkyně i dotčený orgán postupovaly v souladu se zákonem o ochraně ZPF. Ze souhlasného stanoviska krajského úřadu ze dne 7. 2. 2023 k předloženému vyhodnocení námitek plyne, že zvolené řešení nemá negativní vliv na ZPF. Orgán ochrany ZPF neposuzoval lokalitu ZXB podle § 4 odst. 3, nýbrž podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, z něhož zákon žádnou výjimku nestanoví. Zákon požaduje prokázání nezbytnosti záborů ZPF jak u návrhu nového územního plánu, tak u změny územního plánu.

Obsah repliky navrhovatelek

19. V replice navrhovatelky opakují, že odpůrkyně si vydáním napadené úpravy počínala zjevně svévolně a diskriminačně. Úkoly a cíle, které naplňuje napadená úprava, nejsou legitimní a zákonné. Napadený územní plán omezuje jejich vlastnická práva nad nezbytnou míru, bezohledným a excesivním způsobem. Odpůrkyně se dopustila řady pochybení. Odmítají, že by byly při přijímání napadeného územního plánu pasivní. Rozsudek Okresního soudu v Liberci nabyl právní moci až dne 5. 1. 2022. Ve lhůtě pro podání námitek do veřejného projednání proto ještě nebyly dědičkami. Není pravdou, že navrhovatelky připadaly v úvahu jako jediné dědičky paní J. S. Z uvedeného rozsudku plyne, že navrhovatelky byly v komplikovaném soudním sporu s panem P. K., synovcem paní S. Ten vzhledem k existenci závěti, která byla až dne 5. 1. 2022 pravomocně určena jako neplatná, připadal v úvahu jako potenciální dědic dotčeného pozemku. Judikaturu citovanou odpůrkyní proto nelze aplikovat. Nesouhlasí s tvrzením odpůrkyně, že nepodáním námitek k veřejnému projednání jí nedaly možnost dozvědět se o jejich nesouhlasu s navrhovaným řešením a reagovat na něj. Bylo by nespravedlivé obrátit navrhovatelky o možnost soudního přezkumu jen proto, že jiné soudní řízení ve věci dědictví trvalo dlouho. Námitky podaly při první možné příležitosti. Setrvaly na své argumentaci ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu. Odpůrkyně se nevypořádala s námitkou vzniku značné škody, nedůvodného, nelegálního a nepřiměřeného omezení vlastnického práva nebo námitkou diskriminace a libovůle. Na tom nic nemění rozsah textu odůvodnění obsaženého i v jiných dokumentech, protože nereaguje na konkrétní námitky navrhovatelek.
20. Závaznost stanoviska dotčeného orgánu nezbavuje odpůrkyni odpovědnosti za nezákonný postup. Odpůrkyně v rozporu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF nevyhodnotila předpokládané důsledky navrhovaného řešení na ZPF, nesrovnala je s jiným možným řešením a nekoordinovala s ostatními zákonem chráněnými zájmy, zejména zájmy navrhovatelek. Ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF se na plochu ZXB vůbec nevztahovalo, protože již byla v dosavadním územním plánu vymezená jako zastavitelná; nejednalo se tedy o nově vymezenou zastavitelnost, ale o zrušení zastavitelnosti. Odpůrkyně

má povinnost dodržovat kontinuitu vývoje územně plánovací dokumentace s tím, že měnit funkční využití ploch lze, jsou-li pro to dostatečně závažné důvody. Odpůrkyně vykročila z mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Navrhovatelky nemohly činit žádné kroky k využití dotčeného pozemku, protože jim v tom objektivně bránilo dlouhé soudní řízení po smrti paní S. Tato skutečnost neodůvodňuje zásah do jejich vlastnického práva. Ohledně plochy ZXC není argumentace nesouhlasným stanoviskem relevantní, protože bylo vydáno v rozporu se zákonem. Relevantní nejsou ani územní studie a vydaná rozhodnutí pro plochu ZXC. Navrhovatelky takové kroky z objektivních důvodů činit nemohly a odpůrkyně to věděla. Plocha ZXB má být zastavitelná, protože navazuje na stávající obytnou zástavbu. Nachází se sice v I. a II. třídě ochrany půdy, ale plocha ZXC celá spadá do I. třídy. Dotčený pozemek je tedy z hlediska ochrany ZPF méně hodnotný než plocha ZXC. S odpůrkyní se snažily jednat o alespoň částečném zachování zastavitelnosti plochy ZXB. V případě plochy ZXD se měla odpůrkyně podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF zabývat možnostmi řešení z hlediska zájmu na ochraně ZPF a ostatních zákonem chráněných zájmů. Měla tedy zdůvodnit, proč stanovila plochu ZXD jako zastavitelnou, zatímco jiné plochy jako nezastavitelné. Odůvodnění „žádostí vlastníka“ není dostatečné a vykazuje prvky libovůle. Odůvodnění ve vyjádření k návrhu toto pochybení nemůže zhojit.

21. Navrhovatelky neargumentují zásahem do ochrany ZPF tak, jak tvrdí odpůrkyně. Namítají, že odpůrkyně se v rozporu se zákonem o ochraně ZPF nezabývala variantami řešení a že řádně neodůvodnila, proč má být napadená úprava nejvhodnějším řešením z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných zájmů. Tato skutečnost má přímý dopad do práv navrhovatelek, a proto jsou k těmto námitkám aktivně (věcně) legitimovány. Tvrzení odpůrkyně, že v rámci jednání o změně stanoviska dotčeného orgánu navrhovala varianty řešení vyvažující veřejné a soukromé zájmy, považují za nepřesvědčivé. Na to, že opomněla právo navrhovatelek, údajný kompromis v podobě územní rezervy pro funkci bydlení nemá vliv. Tvrzení odpůrkyně, že nesouhlasné stanovisko je založeno na § 4 odst. 1, a nikoliv odst. 3 zákona o ochraně ZPF, na věci rovněž nic nemění. Obecné pravidlo v § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF se má vztahovat jen na nově odnímané plochy. Smyslem doplnění § 4 odst. 5 bylo právě zachování zastavitelnosti doposud vymezených ploch. Dotčený orgán založil své stanovisko na tom, že obec disponuje dostatečným množstvím dosud nevyužitých „stavebních parcel“. Sama odpůrkyně ale doložila, že všechny ostatní parcely, včetně plochy ZXC, jsou již využity. Dotčenému orgánu tedy zjevně byly předloženy nesprávné podklady. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ZPF se má přednostně odnímat zemědělská půda na zastavitelných plochách. Měla proto být zohledněna stávající zastavitelnost plochy ZXB. Namísto toho byly jako zastavitelné vymezeny plochy, které tak dosud vymezeny nebyly. Odpůrkyně nezohlednila definici nezbytnosti podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Navrhovatelky v námitkách jednoznačně deklarovaly zájem na zastavitelnosti plochy ZXB. Jiná zastavitelná plocha se v obci nenachází.

Obsah dupliky odpůrkyně

22. Odpůrkyně odmítá, že by vůči navrhovatelkám postupovala svévolně a diskriminačně. Postupovala v mantinelech vymezených judikaturou. Námitky navrhovatelek byly vzneseny pozdě, přesto je dostatečně vypořádala. Byla povinna respektovat nesouhlasné stanovisko a v odůvodnění napadeného územního plánu dostatečně vysvětlila, proč je plocha ZXB nevhodná pro zástavbu. Rozsudek Okresního soudu v Liberci byl vydán dne 17. 9. 2021, a proto navrhovatelky již v době konání veřejného projednání věděly, že jsou dědičkami, a nic jim v podání námitek nebránilo. Prodleva s nabytím právní moci je dána

tím, že rozsudek byl vypraven až dne 16. 12. 2021. Již v průběhu řízení však bylo zřejmé, že se pan K. neodvolá. Navrhovatelky navíc mohly podat připomínky. Odpůrkyně, která je povinna hodnotit podání obezřetně a podle toho, kdo je vznesl, by bezpochyby jejich podání hodnotila jako námitky a vypořádala je. Podle judikatury je třeba důsledně dodržovat jednotlivé fáze procesu územního plánování, v němž mají vlastníci střežit svá práva podáním námitek či připomínek. Vypořádání námitek navrhovatelek je dostatečné. Tvrzená výše škody je spekulativní a nadnesená. Na dotčeném pozemku je pole, není zasíťovaný. Není ani jasné, zda by výstavba na něm (v době, kdy byl určen jako zastavitelný) byla povolena. Odpůrkyně vnímala tuto námitku jako formu nátlaku, a tak na její podstatu reagovala. Také v rozhodnutí o námitkách reagovala na námitky nedůvodnosti omezení vlastnického práva, nekoncepčnosti a diskriminace. Zvolené řešení je napadeným územním plánem adekvátně odůvodněno.

23. S orgánem ochrany ZPF vyjednala maximální možnou variantu zásahu do ZPF, kdy byla plocha ZXB navržena jako územní rezerva. Toto je ono „jiné možné řešení“, o němž navrhovatelky tvrdí, že se jím nezabývala a které je akceptovatelné z pohledu ochrany ZPF a nejméně zasahuje do práv navrhovatelek. S jiným řešením dotčený orgán nesouhlasil. Z § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF neplyne žádná povinnost zpracovávat a posuzovat varianty řešení zásahu do ZPF. Zopakovala, že dotčený orgán plochu ZXB neposuzoval podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, ale podle odst. 1, z něhož plyne zákonný požadavek při každém návrhu územně plánovací dokumentace prokázat nezbytnost záborů ZPF. Plocha ZXB odporovala veřejnému zájmu na ochraně zemědělské půdy. Povinností odpůrkyně ani pořizovatele není zjišťovat, zda jednotliví vlastníci na základě soukromých záležitostí mohli aktivně připravovat výstavbu, a podle toho posuzovat možné změny dané plochy. Zjišťují se pouze vydaná územní rozhodnutí a stavební povolení, aby je připravovaný územní plán refleктоval. Z toho plyne i podoba plochy ZXC.
24. Navrhovatelky nemají pravdu, že plocha ZXB je méně hodnotná, protože 85 % její plochy tvoří půdy spadající do I. třídy ochrany. Pokud by se odpůrkyně měla i bez námitek zabývat variantami zastavitelnosti plochy ZXD z hlediska porovnání s plochou ZXB, jak tvrdí navrhovatelky, šlo by o zátěž znemožňující přijetí jakéhokoliv územního plánu. Takový požadavek neplyne ze žádného právního předpisu. Plocha ZXD není určena pro bydlení, a nelze ji proto s plochou ZXB srovnávat. Není ani nová, protože zastavitelná byla již v dosavadním územním plánu. Jen v návrhu pro společné jednání byla jako nezastavitelná. Z toho ale odpůrkyně s ohledem na pokročilý stupeň přípravy výstavby ustoupila. Proporcionalitou by se ale soud s ohledem na opožděnost námitek zabývat neměl. Tvrzení navrhovatelek, že § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF se vztahuje jen na nově odnímané plochy, je účelové a nemá žádnou oporu v zákoně, judikatuře ani komentářích. Pravdivé není ani tvrzení, že odpůrkyně doložila využití všech zastavitelných ploch pro bydlení. Tvrzení uvedená v závěru repliky vznesly navrhovatelky poprvé až v replice, soud by proto k této argumentaci neměl vůbec přihlížet.

Jednání před soudem

25. Při jednání konaném dne 28. 2. 2024 strany setrvaly na svých dosavadních procesních stanoviscích.
26. Navrhovatelky nad rámec toho mimo jiné uvedly, že před přijetím napadeného územního plánu se snažily s odpůrkyní několikrát jednat, snažily se nalézt řešení a vyvolat diskusi. Bylo například možné, aby dotčený pozemek nebyl vyňat ze zastavitelnosti zcela, nebo mohl být

částečně použit pro potřeby odpůrkyně (např. pro stavbu školy, školky apod.), byla možná etapizace, uzavření plánovací smlouvy apod. Odpůrkyně ale na návrhy nereagovala. Zopakovaly, že napadený územní plán je nekoncepční a diskriminační.

27. Odpůrkyně mimo jiné apelovala na to, aby byl soud zdrženlivý v souladu s judikaturou správních soudů. Uvedla, že napadený územní plán je zákonný, věcně správný a proporcionální. Část pozemku navrhovatelek je v územní rezervě, takže pokud bude shledána potřeba vymezení zastavitelnosti v obci, budou prověřovány právě plochy územních rezerv. Odpůrkyně se nachází v místě lukrativním k bydlení i pro různé logistické služby. Z toho vyplývá enormní tlak na výstavbu rodinného bydlení a logistických areálů. Proto zastupitelstvo vycházelo z toho, že rozvoj obce nemůže být bezbřehý, ale naopak musí být postupný. Napadeným územním plánem mělo dojít k redukci ploch pro bydlení. Nabídky navrhovatelek odpůrkyně nemohla reflektovat. Náklady na občanskou či technickou infrastrukturu jsou mnohem vyšší, než kolik by získala od navrhovatelek. Odpůrkyně dodržovala pravidla postupu při přijímání územního plánu. Dotčený pozemek nebyl jediný, kterého se namítané změny regulace týkaly.

Podstatný obsah správního spisu

28. Odpůrkyně měla dosud účinný územní plán z roku 2001, který schválilo její zastupitelstvo dne 16. 5. 2001 a který byl změněn opatřením obecné povahy ze dne 22. 10. 2013, č. 1/2013 (změna č. 2), opatřením obecné povahy ze dne 1. 2. 2018 a naposledy opatřením obecné povahy č. 1/2020 ze dne 10. 11. 2020 (změna č. 4) [dále jen „původní územní plán“].
29. V původním územním plánu tvořil dotčený pozemek návrhovou zastavitelnou plochu Z5 s funkčním využitím *bydlení trvalé a přechodné*. Výroková část původního územního plánu (čl. 4 odst. 5) stanovila pro plochu ZXE hlavní využití pro *„bydlení v rodinných domech, a to izolovaných a dvojdomech“*; přípustné bylo doplnění základní funkce bydlení o *„komerční plochy na úrovni živnosti (kanceláře, služby), které nepřesáhnou 60 % ploch pro bydlení a vyhoví příslušným předpisům (především hygienickým – neobtěžují své okolí hlukem)“*. Kromě toho bylo konkrétní využití ploch ZXA (nyní ZXC) a ZXE podmíněno jejich prověřením urbanistickou studií zpracovanou pro danou plochu (čl. 4 odst. 9).
30. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo usnesením ze dne 24. 4. 2017, č. 11-24/04/2017/ZO, o pořízení nového územního plánu. Usnesením ze dne 18. 12. 2017, č. 10-18/12/2017/ZO, schválilo zadání nového územního plánu.
31. Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 11. 10. 2019 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit u pořizovatele připomínky. Společné jednání se konalo dne 29. 10. 2019. V rámci koordinovaného stanoviska krajského úřadu k návrhu územního plánu ze dne 25. 11. 2019, č. j. 135140/2019/KUSK, uplatnil stanovisko orgán ochrany ZPF. Nesouhlasil s nezemědělským využitím lokalit ZXC (I. třída ochrany) a ZXB (I. a II. třída ochrany). Skutečnost, že jsou přebírány z původního územního plánu, nepovažoval za dostatečný argument pro budoucí nezemědělské využití. Při pořizování nového územního plánu mají být prověřeny aktuální a reálné potřeby rozvoje obce ve vztahu k rostoucímu celospolečenskému významu ZPF. Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF může k odnětí zemědělské půdy ZPF dojít pouze v nezbytném případě. Nebyla přitom prokázána nezbytnost využití lokalit ZXC a ZXB pro bydlení. Potřeba zastavitelných ploch pro bydlení do roku 2038 podle územního plánu činí 0,3 ha. Obec disponuje dostatečným množstvím nevyužitých stavebních parcel. Z hlediska zásad plošné ochrany ZPF proto nelze akceptovat navrhovaný rozsah zastavitelných ploch pro bydlení ve výši 11,4 ha. Budou-li

vypuštěny plochy ZXC a ZXB představující zábor nejkvalitnějších zemědělských půd, klesne rozsah zastavitelných ploch pro bydlení na 8,0 ha, což představuje velmi nadstandardní rezervu. Skutečnost, že plochy ZXC a ZXB nebyly dosud využity, rovněž nesvědčí o naléhavé potřebě navrhovaného řešení.

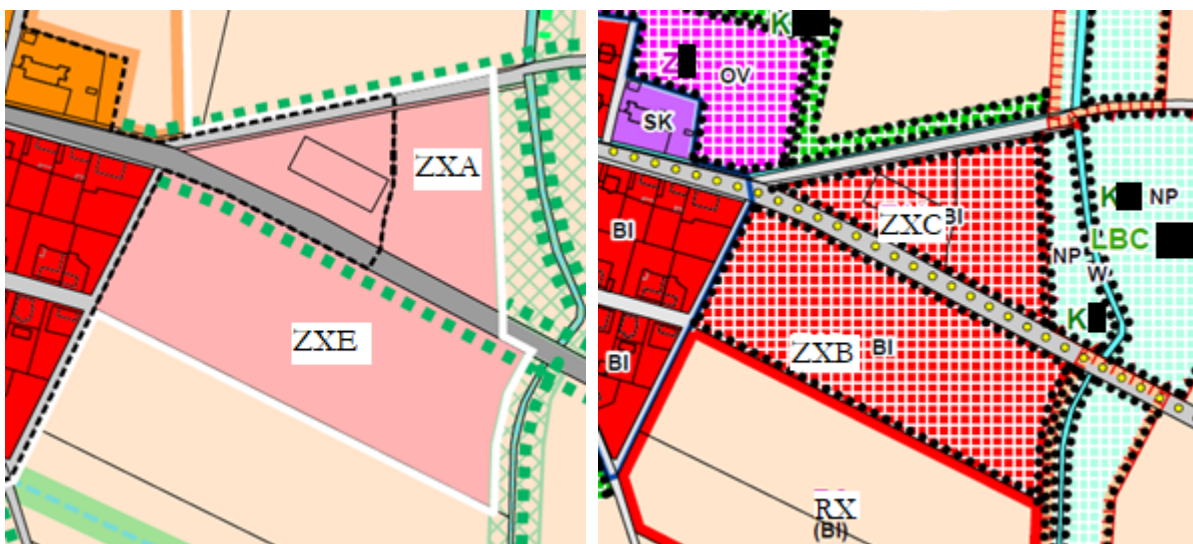
32. Odpůrkyně následně dne 22. 4. 2020 požádala krajský úřad o změnu tohoto stanoviska s tím, že přehodnotila potřebu a výměru vymezení zastavitelných ploch ZXC a ZXB. Plochu ZXB zcela vyjmula a převedla do územní rezervy RX s předpokládaným budoucím využitím pro plochy BI. Plochu ZXC zredukovala na pozemky parc. č. XA a parc. č. XB o celkové výměře 4 999 m², které nemají definovanou BPEJ. Obě lokality tedy ze záboru ZPF vypadnou. Na základě této žádosti krajský úřad uvedené nesouhlasné stanovisko změnil a s navrženou úpravou souhlasil (změna stanoviska ze dne 20. 5. 2020, č. j. 058144/2020/KUSK).
33. Po společném jednání byl vypracován upravený návrh územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 16. 9. 2021 bylo oznámeno veřejné projednání návrhu územního plánu konané dne 21. 10. 2021 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Orgán ochrany ZPF v koordinovaném stanovisku krajského úřadu ze dne 8. 11. 2021, č. j. 116018/2021/KUSK, s návrhem souhlasil.
34. Po veřejném projednání byl vypracován upravený návrh územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 6. 5. 2022 bylo oznámeno opakované veřejné projednání návrhu územního plánu konané dne 7. 6. 2022 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Orgán ochrany ZPF v rámci koordinovaného stanoviska krajského úřadu ze dne 2. 6. 2022, č. j. 056821/2022/KUSK, vyjádřil s návrhem souhlas. Uvedl, že oproti předchozí verzi došlo pouze k mírnému nárůstu celkového záboru ZPF v důsledku drobných úprav ve vymezení jednotlivých zastavitelných ploch. Dříve sporná lokalita ZXC byla vymezena v souladu s vydanými územními rozhodnutími.
35. Navrhovatelky podaly v rámci opakovaného veřejného projednání námítky. Uvedly, že námítky podávají jako správkyně pozůstalosti podle § 1677 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) a odkázaly na rozsudek Okresního soudu v Liberci, kterým byly určeny jako dědičky ze zákona. Namítly, že nesouhlasí se změnou funkčního využití dotčeného pozemku (plochy ZXB) na plochy AZ namísto dřívějších ploch bydlení. Ohradily se proti odůvodnění nesouhlasného stanoviska. Skutečnost, že dotčený pozemek dosud nebyl využit, je slabým argumentem pro změnu jeho využití na plochu AZ. S pozemkem nebylo možné nakládat kvůli nemoci předchozího vlastníka a dědickému řízení, které probíhalo od roku 2011, což si mohl pořizovatel snadno ověřit. Jelikož tak neučinil, je vynětí dotčeného pozemku ze zastavitelných ploch opřeno o nesprávné úvahy a nepřezkoumatelné. Namítly nekonceptnost a diskriminaci ve vztahu k ploše ZXC a nedostatek pravomoci dotčeného orgánu žádat vynětí dotčeného pozemku ze zastavitelných ploch s odkazem na § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Namítly, že mělo být provedeno nové zhodnocení bonity půdy, protože naposledy bylo provedeno před desítkami let a podle jejich názoru je půda již vyčerpána. Označily za zmatečné vypořádání připomínky dotčeného orgánu redukcí plochy ZXC, protože je fakticky celá zastavitelná. V současnosti navíc není zastavěna a lze ji využít pro zemědělské účely. Nesouhlasí s tím, že nebyl-li dotčený pozemek dosud využit, chybí naléhavá potřeba jeho využití, protože toto tvrzení odporuje PÚR a Zásadám územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“). Návrh je také v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a se zadáním územního plánu, což vyžaduje schválení nového zadání. Nebude-li jim vyhověno, vznikne jim v důsledku omezení jejich vlastnického práva

(omezení zastavitelnosti dotčeného pozemku) značná škoda, na jejíž náhradu by měly nárok a kterou vyčíslily na 90 milionů Kč. Není přitom relevantní, že námitky lze podat pouze ke změnám provedeným po posledním veřejném projednání, protože navrhovatelky poukazují na nezákonnost, kterou se odpůrkyně musí zabývat z moci úřední. V závěru uvedly, že návrh územního plánu pro veřejné projednání budil dojem, že plocha ZXB bude zastavitelná, jen nebude specificky regulována, protože na str. 23 byla vedle plochy ZXC vyznačena jako zastavitelná.

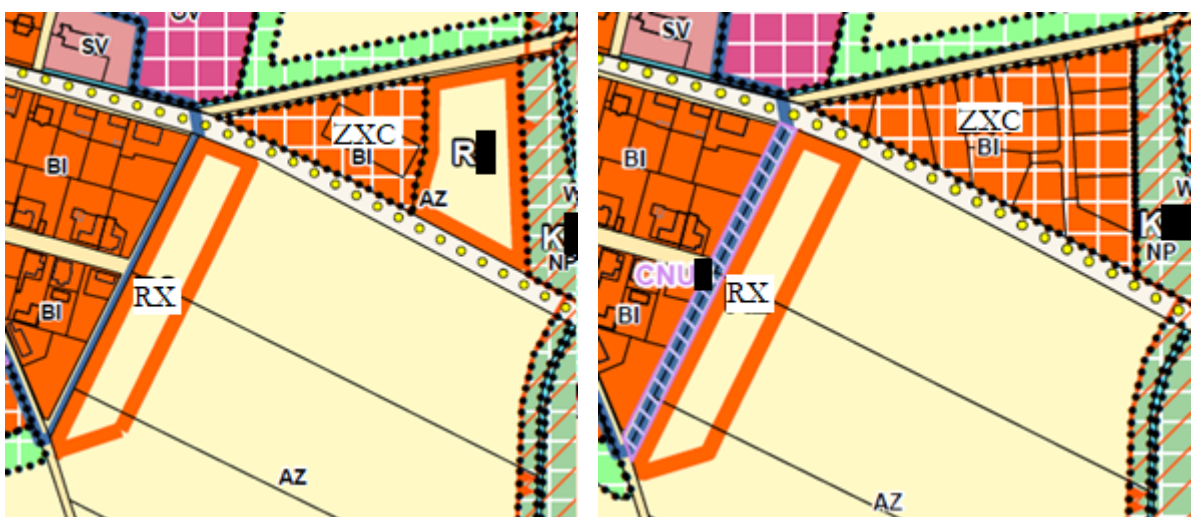
36. Odpůrkyně námitkám nevyhověla. Uvedla, že navrhovatelky nepodaly námitky při veřejném projednání. Jelikož nedošlo oproti veřejnému projednání ke změně, k těmto námitkám se nepřihlíží. Odkázala na nesouhlasné stanovisko, které je pro ni závazné. Důvodem pro vypuštění plochy ZXB není pouze skutečnost, že dosud nebyla využita, ale vyhodnocení, že zde není aktuální potřeba vymezení plochy ZXB jako návrhové zastavitelné plochy. Proto byla převedena do územní rezervy. K vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch odkázala na kapitolu I) odůvodnění. Napadený územní plán mění koncepci rozvoje a odpůrkyně se rozhodla redukovat dřívější rozsah zastavitelných ploch tak, aby rozvoji bydlení kapacitně dostačovala veřejná vybavenost a dopravní a technická infrastruktura. Podoba plochy ZXC respektuje vydaná územní rozhodnutí; pro plochu ZXB žádná vydána nebyla. Plocha ZXC je navíc historicky zastavěnou lokalitou, jsou zde pozůstatky stavby stodoly, pozemky nejsou zemědělsky využívány kvůli nízké kvalitě půdy a dlouhodobě spadají do zastavěného území. Jejím zastavěním proto nedochází ke změně rázu obce. Výstavba v místě dlouhodobě zastavěném je vhodnější (i z pohledu ochrany ZPF) než v ploše, která nikdy zastavěna nebyla. Zastavěním plochy ZXB by se zastavěné území rozvíjelo do volné krajiny, což je nežádoucí. Nesouhlasné stanovisko je založeno na § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Odpůrkyně souhlasí, že není nezbytné vymežit plochu ZxB jako zastavitelnou. Ustanovení § 4 odst. 3 se nepoužije. Upozornila na možnost požádat o rebonitaci půdy s tím, že je na vlastníkově, aby střežil svá práva. Tvrzení navrhovatelek o kvalitě půdy je spekulativní. Odkázala na stanoviska orgánu ochrany ZPF. K délce dědického řízení uvedla, že vlastnické vztahy územní plán neřeší. Dotčený pozemek není potřebný k zastavění, jelikož se nachází mimo zastavěné území na okraji obce a obec má vymezen dostatek jiných vhodnějších zastavitelných ploch blíže k centru. V rámci zpráv o uplatňování územního plánu bude hodnoceno aktuální využití zastavitelných ploch a posuzována potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Přednost přitom mají územní rezervy. Napadený územní plán je podle odpůrkyně v souladu s PÚR, ZÚR i zadáním. V závěru uvedla, že návrh ke společnému jednání je prvotním návrhem, k němuž se vyjadřují dotčené orgány a který zpravidla ještě dozná značných změn.
37. K návrhu rozhodnutí o námitkách se vyjádřil krajský úřad koordinovaným stanoviskem ze dne 7. 2. 2023, č. j. 005426/2023/KUSK. Orgán ochrany ZPF s návrhem souhlasil a podrobně se vyjádřil k námitkám navrhovatelek. K námitce, že nebyl hodnocen skutečný stav půdy, uvedl, že posuzoval návrh územního plánu, za jehož obsah odpovídá zpracovatel, který ohledně zatřídění zemědělské půdy do BPEJ vychází z evidence katastru nemovitostí. Má-li vlastník pozemku pochybnosti o správnosti evidovaného stavu, může požádat o vypracování pedologického posudku, rebonitaci půdy a následně změnu údajů v evidenci. Pokud má za to, že změna zatřídění může mít vliv na hodnocení lokality při pořizování územního plánu, je třeba upozornit pořizovatele. To navrhovatelky neučinily. Námitku, že dotčený pozemek neměl být posuzován podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, vypořádala odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách. Dotčený orgán nepostupoval podle § 4 odst. 3, nýbrž

podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, z něhož zákon žádnou výjimku nestanoví. Prokázání nezbytnosti záborů ZPF je nutné u nového územního plánu i u změny. K námitce slabého odůvodnění vyřazení dotčeného pozemku ze zastavitelných ploch uvedl, že nezbytnost vynětí půdy ze ZPF a jejího uvolnění pro nezemědělské využití dokládá předkladatel návrhu. Skutečnost, že návrh přebírá úpravu platného územního plánu, není dostatečným argumentem. K tomu odkázal na § 18 odst. 2 stavebního zákona a povinnost pravidelného vyhodnocování územního plánu podle § 55 tohoto zákona. Návrh územního plánu byl posuzován jako celek. Celkový rozsah zastavitelných ploch pro bydlení byl redukován na nezbytně nutnou míru. Upřednostnění některých lokalit na úkor jiných je v režii odpůrkyně. Dotčený orgán dbá o to, aby při tom zohlednila zásady plošné ochrany ZPF.

38. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo dne 29. 3. 2023 o vydání napadeného územního plánu opatřením obecné povahy č. 1/2023. Opatření obecné povahy bylo podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 28. 4. 2023 a sejmuta dne 15. 5. 2023. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu.
39. Z grafické části výroku napadeného územního plánu, hlavního výkresu č. I.2 vyplývá, že dotčený pozemek se nachází v ploše AZ (plochy zemědělské). Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (str. 43) je pro plochy AZ stanoveno hlavní využití „*pro převažující zemědělské využití (zemědělské pozemky včetně polních cest, rozptýlené zeleně, mezí, teras a terénních úprav)*“; přípustné využití jako pozemky zemědělského půdního fondu, související dopravní a technické infrastruktury nebo zeleně a prvků ÚSES; nepřipustné využití pro „*veškeré stavby a činnosti, které nesouvisí s hlavním využitím a nejsou uvedeny jako stavby přípustné či podmíněně přípustné*“; podmíněně přípustné za podmínky, že nesnižují kvalitu životního prostředí, je využití pro stavby, zařízení a jiná opatření pro zemědělství; podmínky prostorového uspořádání stanoví výškovou regulaci zástavby: vždy přízemní s maximální zastavěnou plochou jedním objektem 500 m².
40. Západní část dotčeného pozemku je součástí územní rezervy RX, která je podle výrokové části napadeného územního plánu (str. 48) určena pro plochy BI – *bydlení individuální*. Podmínkou pro prověření budoucího využití je „*kompletní zastavění ploch bydlení. Prověření umístění pásu zeleně na přechodu zástavby a volné krajiny*.“
41. V návrhu pro společné jednání tvořil celý dotčený pozemek změnovou zastavitelnou plochu ZXB s funkčním využitím BI (*Bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské*). V návrhu výrokové části územního plánu pro společné jednání věnované stanovení podmínek pro využití ploch (str. 21) bylo pro plochy BI stanoveno hlavní využití jako plochy rodinných domů s příměsí nerušících obslužných funkcí místního významu.



Dotčený pozemek v původním územním plánu (vlevo nahoře), v návrhu územního plánu pro společné jednání (vpravo nahoře), v návrhu pro veřejné projednání (vlevo dole) a v návrhu pro opakované veřejné projednání a v napadeném územním plánu (vpravo dole)



42. Výroková část napadeného územního plánu v kapitole b) *základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot* stanoví mimo jiné zásady: zajistit ochranu nezastavěného území (zejména zemědělské a lesní půdy), respektovat limity využití území v oblasti ochrany přírody a krajiny, ochrany vod, ochrany ZPF a minimalizovat zábory ZPF s vyšším stupněm ochrany.
43. Odůvodnění napadeného územního plánu v kapitole d) *soulad s cíli a úkoly územního plánování dle § 53 odst. 4 b) SZ* uvádí, že napadený územní plán zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj bydlení řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území; koordinuje veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizuje ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů; a zajišťuje ochranu nezastavěného území; nezastavitelných pozemků; zastavitelné plochy vymezuje s ohledem na potencionální rozvoj území a míru využití zastavěného území.
44. V podkapitole k.2) *základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot* odůvodnění napadený územní plán uvádí, že „vymezil rozvojové plochy a plochy změn s

ohledem na přírodní a kulturní hodnoty území, sociální soudržnost obyvatel a kvalitu životního prostředí“, „[z]ákladní koncepce vychází ze stabilizace využití zastavěných ploch obce, přednostně využívá plochy podvyužívaných a nevyužívaných území, tzv. brownfieldů. Územní plán podporuje rozvoj obce na nezastavěných pozemcích zastavěného území a v návaznosti na zastavěné území“ a že „[n]ové zastavitelné plochy vymezuje v návaznosti na zastavěné území převážně na málo boritních půdách“.

45. K ploše ZXC v kapitole k.3) *urbanistická koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně* odůvodnění napadeného územního plánu uvádí, že navazuje na zastavěné území, byla převzata z původního územního plánu, kde byla součástí zastavěného území, a vymezena byla jako rozvojová už od roku 2001. Pro plochu byla zpracována územní studie a vydána územní rozhodnutí pro umístění 12 rodinných domů a související infrastrukturu. Jde o historicky zastavěnou lokalitu s pozůstatky stavby stodoly a nízkou kvalitou půdy, která je zemědělsky nevyužitelná. Je vhodné preferovat územní rozvoj v historicky zastavěných územích (ZXC) oproti zcela nově vymezovaným zastavitelným plochám i s ohledem na kvalitu ZPF.
46. K ploše ZXF je uvedeno, že byla převzata z původního územního plánu a vymezena na žádost vlastníka pozemku ze dne 26. 10. 2019. Na str. 68 odůvodnění napadeného územního plánu je dále uvedeno, že pro plochu ZXF jsou ve funkčním využití ploch OK stanoveny podmínky vycházející ze zastavovací studie projektu Vans Centre s.r.o. na návrh areálu autobazaru.
47. Ostatní zastavitelné plochy pro *bydlení individuální* (ZXA, ZXG a ZXH) i plocha ZXF (plochy *smíšené obytné venkovské*) jsou odůvodněny v zásadě pouze tím, že byly převzaty z původního územního plánu.
48. V podkapitole k.10) *vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření* se k územním rezervám obecně uvádí, že se stanovují z důvodu ochrany možného budoucího využití za předpokladu, že dojde v uvedených plochách ke změně územního plánu a zdůvodnění potřeby jejich změny. Územní rezerva RX je odůvodněna budoucí potřebou navýšení ploch pro bydlení vycházející částečně z navrženého rozvoje vymezeného v právním stavu po změně č. 2 původního územního plánu.
49. V kapitole l) *vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*, na niž odkazuje rozhodnutí o námítkách navrhovatelek, se uvádí: „Zastavitelné plochy byly vymezeny na základě požadavků vlastníků pozemků, vlastníků či správců technické infrastruktury a v souladu se stanovisky dotčených orgánů. [...] Navržené rozvojové plochy pro bydlení výrazně překračují potřebu zastavitelných ploch. Zastavitelné plochy jsou vymezeny v návaznosti na zastavěné území, respektují založenou urbanistickou strukturu obce a zastavitelné plochy vymezené v dosud platné ÚPD obce. Zastavitelné plochy byly navrženy tam, kde již jsou v současné době vydána pravomocná územní rozhodnutí, popř. stavební povolení dle platné územně plánovací dokumentace a dále v návaznosti na stávající zástavbu tam, kde je připravena TI a byla řádně projednána s příslušnými dotčenými orgány. Nepřiměřený rozvoj obce je redukován také snížením počtu bytových jednotek na jeden rodinný dům. Rozsah rozvojových ploch je úměrný předpokládanému rozvoji obce a jejímu umístění na okraji hl. m. Prahy (PÚR ČR, ZÚR SK). Navržený rozvoj nepředpokládá výrazné zásahy do veřejných financí a náklady na zkapacitnění veřejné infrastruktury. Veškeré náklady spojené s případným nezbytným zkapacitněním veřejné infrastruktury musí jít k tíži stavebníků nebo se musí hledat alternativní

řešení lokálního charakteru či úspor. [...] Původní územní plán vymezoval velké množství zastavitelných ploch, které tento nový územní plán redukoval a přednost tak dostala ochrana ZPF, kdy byly především navrženy plochy mimo I. a II. třídy ochrany ZPF.“

50. Podkapitola p.1) *vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělských půdní fond* obsahuje výčet jednotlivých předpokládaných záborů ZPF (v tabulce chybí plocha ZXC). Odůvodnění dále vyčísľuje, že zábor zemědělské půdy tvoří 14,95 % z celkové výměry zemědělské půdy (včetně koridorů dopravní infrastruktury a ploch změn v krajině), respektive 8,88 % (jen včetně ploch změn v krajině). Větší zábor zemědělské půdy je akceptovatelný vzhledem k umístění obce v OBX. U pozemků s I. a II. třídou ochrany ZPF se žádá orgán ochrany ZPF o povolení záborů z důvodu navržené celkové koncepce rozvoje území. Odpůrkyně má rozsáhlé plochy půdy I. a II. třídy ochrany ve východní části obce. Pro zajištění rozvoje obce v návaznosti na stávající zastavěné území je nezbytné předpokládat zábor ZPF v I. a II. třídě ochrany, a to v rozsahu cca 19,14 ha (cca 3,46 % celkové výměry zemědělské půdy). Část plochy Z11 není vyhodnocena, jelikož se jedná o druh pozemku ostatní plocha, který není zemědělským půdním fondem.

Posouzení návrhu soudem

51. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení správního řádu a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena dne 28. 4. 2023 a sejmuta dne 15. 5. 2023. Jelikož patnáctý den po dni vyvěšení byla sobota 13. 5. 2023, nabyl napadený územní plán účinnosti podle § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 2 a § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu nejbližší příští pracovní den, tedy dne 15. 5. 2023 (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85, č. 4367/2022 Sb. NSS).
52. 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. Navrhovatelky svou aktivní (procesní) legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnictví dotčeného pozemku, což soud ověřil v katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. X pro katastrální území X. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že tento pozemek je napadeným územním plánem regulován, ani o tom, že došlo ke změně možností způsobu jeho využití.
53. Je-li územním plánem změněno funkční využití pozemku, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka tohoto pozemku, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití tohoto pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38). Jelikož nepochybně došlo ke změně stávajícího možného využití pozemku navrhovatelek způsobem, který ztížil realizaci jejich vlastnického práva, dotčení na právech navrhovatelek je zcela myslitelné. Navrhovatelky jsou tedy v tomto rozsahu aktivně procesně legitimovány k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu.
54. Soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
55. Přezkum vad opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005,

č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Posouzení porušení zákazu diskriminace přitom představuje jeden z kroků posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76), a je tedy součástí případného posouzení proporcionality opatření obecné povahy.

Aktivní věcná legitimace navrhovatelek a rozsah soudního přezkumu

56. V projednávané věci je mezi stranami sporné, zda námitky, které navrhovatelky podaly při opakovaném veřejném projednání, byly uplatněny včas a zda k nim odpůrkyně měla přihlížet. Jelikož je otázka včasnosti podání námitek proti návrhu územního plánu podstatná z hlediska aktivní věcné legitimace navrhovatelek a rozsahu soudního přezkumu (srov. dále), zabýval se soud nejprve touto otázkou.
57. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.
58. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona může každý nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.
59. Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si 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. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.
60. Z návrhu a provedení dokazování vyplývá, že právní předchůdkyně navrhovatelek paní S. zemřela dne **14. 10. 2011**. Navrhovatelky nabyly vlastnické právo k dotčenému pozemku dnem právní moci usnesení notáře Mgr. Filipa Vorla ze dne 24. 7. 2023, č. j. 35 D 1477/2011-320, podle vyznačené doložky tedy dne **29. 8. 2023**. V průběhu dědického řízení vedly navrhovatelky spor o neplatnost závěti paní S. ze dne 6. 9. 2011 [v úvodu prvního odstavce rozsudku Okresního soudu v Liberci je uvedena závěť „ze dne 6. 12. 2011“, ale paní S.

zemřela již dne X; dále v textu je uvedeno, že závěť byla sepsána dne 6. 9. 2011 – *pozn. soudu*]. Touto závětí měla paní S. odkázat polovinu svého majetku i majetku, který měla zdědit po svém synovi MUDr. S., P. K. Okresní soud v Liberci rozsudkem ze dne 17. 9. 2021, který nabyt právní moci dne 5. 1. 2022, určil, že navrhovatelky jsou dědičkami ze zákona po paní S.

61. Ze správního spisu soud dále zjistil, že konání veřejného projednání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 16. 9. 2021 (dotčené osoby byly poučeny, že k námitkám a připomínkám podaným po stanovené lhůtě se nepřihlíží). Konalo se dne 21. 10. 2021. Podat námitky a připomínky bylo možné do 28. 10. 2021. Konání opakovaného veřejného projednání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 6. 5. 2022 (konalo se dne 7. 6. 2022). Dne 13. 6. 2022 podaly navrhovatelky námitky. Napadený územní plán nabyt účinnosti dne 13. 5. 2023.
62. Soud souhlasí s odpůrkyní, že námitky, které navrhovatelky podaly při opakovaném veřejném projednání, byly opožděné. Návrh funkčního využití dotčeného pozemku byl předmětem veřejného projednání (lhůta pro podání námitek do 28. 10. 2021). V návrhu pro opakované veřejné projednání již k žádným změnám ve vztahu k dotčenému pozemku nedošlo, a proto nebyl předmětem opakovaného veřejného projednání (srov. poslední větu § 53 odst. 2 stavebního zákona).
63. Podle ustálené judikatury NSS platí, že za situace, kdy účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý krok algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by v průběhu přípravy neaktivní účastníci měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*) [srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS].
64. Soud se tedy zabýval tím, zda navrhovatelkám v podání námitek či připomínek při veřejném projednání bránily nějaké objektivní důvody.
65. Navrhovatelky nabyly vlastnictví k dotčenému pozemku až po nabytí účinnosti napadeného územního plánu. V době opakovaného veřejného projednání byly pouze dědičkami, nikoliv vlastníky. Svědčilo jim tak absolutní právo k dotčenému pozemku, byť jen v podobě dědičského práva (srov. § 1479 občanského zákoníku). Za tohoto stavu uplatnily námitky, v nichž uvedly, že tak činí jako správkyňe pozůstalosti na základě § 1677 odst. 1 občanského zákoníku. Za důvod, proč nepodaly námitky při veřejném projednání, v návrhu označily právě spor o neplatnost závěti.
66. Okruh dědiců byl nicméně postaven najisto již dne 5. 1. 2022, kdy nabyt právní moci rozsudek Okresního soudu v Liberci. Pokud navrhovatelky považovaly tento spor za překážku, která jim bránila v podání námitek k veřejnému projednání, tato překážka tímto dnem odpadla. Navrhovatelky potom mohly při přiměřené péči o svá práva postupovat podle § 41 odst. 2 správního řádu, který se v souladu s § 174 odst. 1 správního řádu přiměřeně použije i v procesu schvalování opatření obecné povahy, a požádat o prominutí zmeškání úkonu (podání námitek) do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka,

kteřá jim bránila úkon učinit, a s požádáním spojit zmeškaný úkon (námitky). I pokud by tedy soud přistoupil na to, že spor o neplatnost závěti uplatnění námitek objektivně bránil, nelze souhlasit s tím, že navrhovatelky námitky uplatnily při první možné příležitosti (tj. včas), pokud nevyužily naznačeného postupu, ale vyčkaly několik měsíců do opakovaného veřejného projednání (jehož konání navíc není pravidlem). V době jeho konání se přitom na jejich právním postavení ode dne 5. 1. 2022 nic nezměnilo. Jak nicméně zdůraznil zdejší soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2023, č. j. 54 A 100/2022-84, prominutí zmeškání lhůty pro podání námitek na základě § 41 odst. 2 správního řádu by v procesu přijímání opatření obecné povahy s ohledem na jeho složitost mělo být vyhrazeno jen pro skutečně vážné a řádně důkazně podložené případy a jen při dodržení zákonem předpokládaných podmínek (označení a doložení vážné překážky, dodržení patnáctidenní lhůty po odpadnutí překážky a připojení zmeškaného úkonu).

67. Soud je nadto toho názoru, že ani trvající spor o dědické právo nebránil podání námitek při veřejném projednání v rámci správy pozůstalosti. Trvající spor o dědické právo měl pouze ten následek, že správkyněmi pozůstalosti nemohly po tu dobu být navrhovatelky coby dědičky. Podle § 1677 odst. 1 občanského zákoníku v případě, že zůstavitel nepovolal správce pozůstalosti nebo vykonavatele závěti, spravuje pozůstalost dědic, respektive všichni dědicové (neujednají-li si něco jiného). Dědic nicméně může spravovat pozůstalost jen tehdy, je-li jeho dědické právo „jasně prokázáno“, tedy nejsou-li pochybnosti o jeho dědickém titulu. Vznikne-li spor o dědické právo, je nepochybné, že dědické právo žádného z dotčených dědiců nemůže být pokládáno za „jasně prokázané“ [srov. komentář k § 1679 a § 1680. Fiala, R., Drápal, L. a kol. *Občanský zákoník IV. Dědické právo (§ 1475–1720)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 475 a s. 482, dostupné v Systému Beck-online]. Nelze však předpokládat, že by pozůstalost tak rozsáhlá, jako je ta v projednávané věci, byla po dobu sporu o dědické právo (trvajícího bezmála 6 let) ponechána zcela bez správce. Ačkoliv navrhovatelky ohledně správy pozůstalosti po dobu trvání sporu nic neuvádějí, měl soud jmenovat (a navrhovatelky mu to mohly navrhnout) správce pozůstalosti postupem podle § 157 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů. Správce přitom v rámci správy pozůstalosti (§ 1678 odst. 1 ve spojení s § 1405 občanského zákoníku) mohl podat námitky proti návrhu územního plánu pro veřejné projednání.
68. Kromě toho soud upozorňuje, že civilistická doktrína k povaze subjektivního dědického práva uvádí: „*Dědické právo v subjektivním smyslu, tj. právo na dědictví, vzniká smrtí zůstavitele, resp. dědic je nabývá smrtí zůstavitele (§ 1479 [občanského zákoníku]). Smrtí zůstavitele nabývá pravý dědic dědictví, tj. vlastnické právo k dědictví, resp. vstupuje do práv a povinností, jejichž nositelem byl dříve zůstavitel a které jeho smrtí nezanikly [...]. Dědické právo je právo absolutní, působí tedy erga omnes.*“ ([Hlava třetí. Právo na pozůstalost. § 2 Dědické právo subjektivní. A. Obecně. Pojem.] In: Dvořák, J., Švestka, J., Zuklínová, M. a kol. *Občanské právo hmotné. Díl čtvrtý. Dědické právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, dostupné v Systému ASPI). Z toho vyplývá, že subjektivní dědické právo navrhovatelek bylo titulem, na základě něž bylo možné vznášet námitky. Soudní spor vedený o platnost závěti se týkal pouze poloviny dědictví, z čehož plyne, že navrhovatelky již od okamžiku smrti právní předchůdkyně disponovaly dědickým právem nesporným minimálně v rozsahu jedné poloviny. Mohly tak podávat námitky i v době veřejného projednání.
69. Soudu nadto není známa žádná skutečnost, která by navrhovatelkám bránila v tom, aby své výhrady uplatnily v řádné lhůtě alespoň formou připomínek k veřejnému projednání. Připomínky k územnímu plánu, byť jsou poněkud slabším nástrojem než námitky, je

oprávněn podat každý. Také v případě, že by navrhovatelky k veřejnému projednání uplatnily námitky (ostatně v době vyhlášení rozsudku Okresního soudu v Liberci běžela lhůta pro podání námitek), avšak odpůrkyně by vyhodnotila, že k jejich podání nebyly v dané době oprávněny (protože dosud nebyly definitivně určeny jako jediné v úvahu připadající dědicové dotčeného pozemku), musela by je posoudit jako připomínky a vypořádat se s nimi „alespoň“ takto. Bylo by však na odpůrkyni, aby za tehdejšího skutkového a právního stavu posoudila právní povahu takových navrhovatelkami uplatněných kvalifikovaných výhrad vůči územnímu plánu.

70. Konání veřejného projednání bylo řádně oznámeno a s ohledem na účinky doručení veřejnou vyhláškou je třeba přičítat navrhovatelkám (event. správci pozůstalosti) vědomí o zařazení dotčeného pozemku do ploch AZ již od října 2021. Pokud navrhovatelky (ani event. správce pozůstalosti) přesto při veřejném projednání neuplatnily ani připomínky a námitky neuplatnily ani ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku Okresního soudu v Liberci společně se žádostí o prominutí zmeškání úkonu, nelze než souhlasit s odpůrkyní, že byly pasivní. Tuto pasivitu přitom nemohlo z výše uvedených důvodů zhojit podání námitek při opakovaném veřejném projednání.
71. Pro úplnost soud uvádí, že považuje za zcela nevěrohodné vysvětlení uvedené v námitkách a zopakované v návrhu, že návrh pro veřejné projednání budil dojem, že dotčený pozemek bude nadále zastavitelný a jen nebude regulován specifickou regulací, založené na odůvodnění plochy ZXC na str. 23 odůvodnění návrhu územního plánu pro veřejné projednání. Uvedená část odůvodnění totiž obsahuje výřez hlavního výkresu *původního* územního plánu, což je zjevné jak z jeho textu, tak z grafického zpracování výřezu, které se liší od grafického zpracování návrhu napadeného územního plánu. Nadto není plocha ZXB v návrhu pro veřejné projednání vůbec uvedena ani v textové, ani v grafické části.
72. Nelze souhlasit ani s opakovaným tvrzením navrhovatelek, že není podstatné případné opožděné podání námitek, protože námitkami ohledně přiměřenosti zásahu do jejich vlastnického práva, diskriminační povahy, nekonzistentnosti a nekonceptčnosti napadené úpravy se měla odpůrkyně zabývat i bez námitek. Z ustálené judikatury NSS plyne pravý opak (níže uvedené závěry je přitom třeba vztáhnout také na případy nepodání *včasných* námitek).
73. Uvedené námitky spadají do pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, v němž soud zkoumá proporcionalitu (včetně porušení zákazu libovůle či diskriminace) zvoleného řešení. Jejich posouzení soudem je přitom v souladu s ustálenou judikaturou podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměrování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li odpovídající námitky podány, pak soudu v zásadě nezbyvá, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení, protože soud nemůže o takové otázce rozhodovat „v první linii“ a nahrazovat tak činnost původce územního plánu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012-59, či ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-264). Jestliže tedy navrhovatelky bez dostatečných objektivních důvodů v procesu přijímání napadeného územního plánu neuplatnily včasné námitky (nebo aspoň připomínky) vůči vynětí plochy ZXB a zařazení dotčeného pozemku do ploch AZ,

zbavily se tímto postupem možnosti, aby tyto výhrady vypořádala odpůrkyně a aby poté zákonnost tohoto vypořádání posoudil soud.

74. Je nicméně pravdou, že judikatura správních soudů připouští, aby soud ve výjimečných případech přistoupil ke zrušení opatření obecné povahy i přes procesní pasivitu navrhovatele, a to tehdy, byl-li zásah do vlastnického práva plně *předvídatelný*, musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu *zcela zjevný* a jednalo se o zásah dosahující *značné intenzity*, blížíci se vyvlastnění dotčených nemovitostí (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, nebo ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
75. Navrhovatelky v návrhu uvádějí, že napadený územní plán pro ně má fakticky totožné právní důsledky jako vyvlastnění, protože znemožňuje jakékoliv nezemědělské využití dotčeného pozemku. V projednávané věci se nicméně nejedná o situaci, která by tento výjimečný postup opodstatňovala. Napadený územní plán nezatěžuje dotčený pozemek předkupním právem, nevymezuje na něm veřejně prospěšná opatření ani pro jeho využití nestanovuje zvláštní podmínky. Jeho zařazení do ploch AZ je plně v souladu s jeho dosavadním faktickým využitím. Za účinnosti původního územního plánu nebyl dotčený pozemek zastavěn ani nebyly činěny žádné kroky k jeho zastavění (důvody, pro které tomu tak bylo, na této skutečnosti nic nemění). Situace navrhovatelek není srovnatelná se situací navrhovatele v rozsudku NSS č. j. 7 Aos 4/2012-31, kterému byla bez náhrady stanovena podmínka využití konkrétního pozemku spočívající ve zřízení průchodu, která se obsahově blížila rozhodnutí o vyvlastnění či zřízení věcného břemene. S ohledem na tyto skutečnosti nepředstavuje zařazení dotčeného pozemku do ploch AZ plně předvídatelný a zcela zjevný zásah do vlastnického práva navrhovatelek takové intenzity, že by se blížil jeho vyvlastnění.
76. S ohledem na tyto závěry se soud nemohl zabývat námitkami navrhovatelek spadajícími pod návrhové body 2 až 4. Námitkou nekonceptčnosti napadené úpravy (č. 2) namítají jednak věcnou nesprávnost napadené úpravy a jednak porušení principu kontinuity územního plánování s tím, že změna funkčního využití dotčeného pozemku není podložena dostatečně závažnými důvody. Dále brojí proti rozdílnému zacházení s dotčeným pozemkem oproti plochám ZXC a ZXF a namítají, že odpůrkyně do jejich vlastnického práva zasáhla nepřiměřeným způsobem, protože překročila nezbytně nutnou míru. Všechny tyto otázky spadají do pátého kroku algoritmu přezkumu (proporcionalita) a soud by se jimi mohl zabývat jen za podmínky, že byly uplatněny včasné námitky. V projednávané věci přitom soud neshledal žádné okolnosti, které by opodstatňovaly prolomení tohoto pravidla.
77. Zůstane-li navrhovatel v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní (a v případě navrhovatelek tomu tak přes veškeré specifické okolnosti projednávané věci vzhledem k výše uvedeným úvahám bylo), může soud k jeho zrušení přistoupit tehdy, shledá-li procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovateli bránit se včas proti zařazení svého pozemku do určitého funkčního využití, nebo závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Zda se o takový závažný důvod pro zrušení územního plánu jedná, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Podle citovaného rozsudku může jít například o situace, kdy byla porušena ustanovení upravující proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky, nebo případy porušení právních předpisů chránících významné

veřejné zájmy, například zájem na ochraně životního prostředí. Prizmatem těchto závěrů soud přezkoumal zbylé návrhové body (č. 1 a 5).

K námitce nepřezkoumatelnosti

78. Navrhovatelky namítají, že přestože namítly zásah do svého vlastnického práva a snížení hodnoty dotčeného pozemku, odpůrkyně zásah do jejich práv neodůvodnila a nezabývala se jeho přiměřeností. Nevypořádala se přezkoumatelným způsobem ani s námitkou nekoncepčnosti řešení a související výhradou vůči výroku, že plocha ZXC „měla štěstí“. Namítají, že změna funkčního využití dotčeného pozemku není podložena dostatečně závažnými důvody a z napadeného územního plánu není nad rámec obecných tezí zřejmé, proč zrovna dotčený pozemek nemá zůstat zastavitelný, zatímco „jiné plochy“ byly na zastavitelné změněny. Označují za smutné, že odpůrkyně argumentuje tím, že dotčený pozemek dosud nebyl využit, ačkoliv v námitkách vysvětlily důvody, které tomu bránily (dlouhé dědické řízení a dědický spor).
79. Ve vztahu k této námitce je třeba úvodem zdůraznit, že navrhovatelky namítají nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, které však v souladu s výše uvedenými závěry uplatnily opožděně při opakovaném veřejném projednání, ačkoliv dotčený pozemek již nebyl jeho předmětem. Odpůrkyně má tedy pravdu, že k těmto námitkám se podle § 52 odst. 3 stavebního zákona nepřihlíží. Skutečnost, že o nich přesto rozhodla, proto soud vnímá jako výraz procesní opatrnosti jdoucí nad rámec požadavků zákona. Ze shrnutí rozhodnutí o námitkách navrhovatelek i stanoviska orgánu ochrany ZPF (srov. výše) je pak zřejmé, že na všechny body jejich námitek odpůrkyně i dotčený orgán reagovaly a s jejich podstatou se vypořádaly. Ani případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí o těchto námitkách ale nemůže vést ke zrušení napadeného územního plánu.
80. Pro úplnost však soud uvádí, že napadený územní plán není ve vztahu k funkčnímu zařazení dotčeného pozemku nepřezkoumatelný.
81. Pokud jde o odůvodnění územního plánu (a jeho přezkum), je třeba odlišovat odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, plyne, že vlastní odůvodnění územního plánu odráží odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.) i požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování územního plánu, případně plynou z výběru mezi variantami řešení, které byly zastupitelstvu v průběhu pořizování územního plánu k výběru předloženy. Zde se projevuje společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Oproti tomu je rozhodnutí o námitkách formálně konstruováno jako rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a materiálně jím mají být vypořádány námitky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících s výkonem vlastnického či jiného práva. Tato povaha námitek umožňuje podateli individualizovat v základních rysech právní a skutkové důvody, jež uplatňuje, a umožňuje též i o takových námitkách individualizovaně rozhodnout. Ač tedy požadavek přezkoumatelného odůvodnění platí shodně jak pro vlastní odůvodnění opatření obecné povahy, tak pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách, rozsah přezkumu se z hlediska jejich funkce liší. Odůvodnění kromě odborných úvah předkládá i výsledek samosprávné (politické) vůle zastupitelstva kraje, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách pak předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami.

Ústavní soud také uvedl, že řádné odůvodnění musí být pravidlem, zároveň má ale být přiměřené povaze daného nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky.

82. K tomu je třeba doplnit, že nepřekoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS).
83. Není pravdou, že odpůrkyně vynětí dotčeného pozemku ze zastavitelných ploch vůbec neodůvodnila nebo že by z odůvodnění napadeného územního plánu nebylo zřejmé, proč zrovna dotčený pozemek má být nezastavitelný. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách uvedla dva hlavní důvody: nesouhlasné stanovisko a přehodnocení potřeby vymezení plochy ZXB jako návrhové plochy pro bydlení, k čemuž odkázala na kapitolu l) odůvodnění napadeného územního plánu. V té se mimo jiné uvádí, že zastavitelné plochy byly vymezeny na základě požadavků vlastníků a *v souladu se stanovisky dotčených orgánů*, že navržené rozvojové plochy pro bydlení výrazně překračují potřebu, že byly navrženy tam, kde jsou vydána pravomocná rozhodnutí, a v návaznosti na stávající zástavbu tam, kde je připravena technická infrastruktura, a že zastavitelné plochy vymezené původním územním plánem jsou *redukovány ve prospěch ochrany ZPF, zejména ploch I. a II. třídy ochrany*. Byť si lze představit propracovanější odůvodnění, je z něj (i ve spojení s odůvodněním rozhodnutí o námitkách navrhovatelek) zřejmé, že odpůrkyně při vymezení zastavitelných ploch zohlednila nejen požadavky vlastníků, ale také stanoviska dotčených orgánů. K námitkám navrhovatelek pak upřesnila, že dotčený pozemek nebyl vymezen jako zastavitelný s ohledem na nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany ZPF. Z odůvodnění napadeného územního plánu je dále zřejmé, že odpůrkyně se rozhodla redukovat zastavitelné plochy ve prospěch ochrany půd spadajících do I. a II. třídy ochrany, avšak zastavitelné plochy vymezila tam, kde se již výstavba chystá a jsou vydána pravomocná rozhodnutí nebo připravena technická infrastruktura. Toto odůvodnění vyhovuje výše uvedeným požadavkům Ústavního soudu a je přezkoumatelné.
84. Navrhovatelky dále namítají, že odpůrkyně se nezabývala přiměřeností zásahu do jejich vlastnického práva, ač takovou námitku vznesly a škodu vyčíslily. Na důkaz toho v návrhu citují příslušné pasáže námitek. Je pravdou, že citované věty v námitkách skutečně padly, avšak nikoliv jako jasná námitka nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva. Část bodu 9 námitek je v podstatě výstrahou, že v případě nevyhovění námitkám bude navrhovatelkám na základě § 102 odst. 2 stavebního zákona a přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod odpůrkyně povinna uhradit vzniklou škodu ve výši 90 milionů Kč s tím, že *„je otázkou, zda má na takovou úhradu disponibilní finanční prostředky“*. S ohledem na celkové vyznění uvedeného bodu námitek je soud toho názoru, že reagovala-li odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách pouze na tvrzení o povinnosti náhrady škody, a ne na přiměřenost zásahu do vlastnického práva, nepůsobí tato skutečnost nepřekoumatelnost rozhodnutí o námitkách.
85. Také k námitce nekonceptnosti řešení ve vztahu k ploše ZXC se odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách vyjádřila. Vysvětlila, že orgán ochrany ZPF původně souhlasil pouze s částí o výměře 4 999 m², která není definována v BPEJ, ale ve stanovisku k opakovanému veřejnému projednání souhlasil s jejím rozšířením do konečné podoby na základě vydaných

územních rozhodnutí. Zopakovala také, že jde o historicky zastavěnou lokalitu spadající do zastavěného území, navíc s nízkou kvalitou půdy a zemědělsky nevyužívanou, přičemž z těchto důvodů ji považuje za vhodnější pro výstavbu než plochu ZXB, která znamená rozvoj do volné krajiny. Obdobné odůvodnění je obsaženo i v odůvodnění samotného napadeného územního plánu (str. 51 a násl.) Je pravdou, že odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách nereagovala na namítaný výrok, že plocha Z11 „měla štěstí“. Jedná se však pouze o vyjádření, které padlo při opakovaném veřejném projednání, nikoliv o jediný, natož nosný, důvod odlišného zacházení s plochou ZXC oproti dotčenému pozemku. Odůvodnění napadeného územního plánu obsahuje dostatečně srozumitelné důvody, které k tomuto rozhodnutí vedly a ty jsou přezkoumatelné.

86. Navrhovatelky dále vyjádřily lítost nad tím, že odpůrkyně argumentuje nevyužitím dotčeného pozemku, ačkoliv navrhovatelky v námitkách vysvětlily důvody, které tomu bránily. Mají za to, že si tyto skutečnosti mohla zjistit „z úřední činnosti“. K tomu soud uvádí, že je zcela přirozené, že odpůrkyně zohlednila skutečnost, že dotčený pozemek dosud nebyl využit a nejsou pro něj ani vydána žádná územní rozhodnutí. Ostatně právě tato skutečnost dotčený pozemek odlišuje od plochy ZXC. S navrhovatelkami nelze souhlasit ani v tom, že by si odpůrkyně měla sama zjišťovat důvody, pro které jednotliví vlastníci dosavadních zastavitelných ploch nepřistoupili k jejich zastavění a jaké okolnosti jim v tom brání. Už vůbec se pak nejedná o důvod pro zrušení napadeného územního plánu pro nepřezkoumatelnost.

K rozporu se zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu

87. Navrhovatelky namítají, že odpůrkyně nesprávně aplikovala nesouhlasné stanovisko, protože se v rozporu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF nezabývala jinými variantami řešení a nezdůvodnila, proč je napadená úprava nejvhodnějším řešením z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných zájmů, zejména zájmů navrhovatelek. Podle odpůrkyně nejsou navrhovatelky oprávněny argumentovat zásahem do ochrany ZPF, jelikož nemůže zasahovat do jeho hmotných práv, a proto jim taková námitka nepřísluší. Navrhovatelky v replice upřesnily, že neargumentují zásahem do ochrany ZPF, ale tím, že se odpůrkyně nezabývala variantami řešení a neodůvodnila, proč je napadená úprava nejvhodnějším řešením z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných zájmů, přičemž důsledkem je změna regulace s přímým dopadem do jejich práv.
88. Podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, aby byla zajištěna ochrana zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti prováděné podle zvláštních předpisů, jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.
89. Soud souhlasí s odpůrkyní, že navrhovatelkám tato námitka nepřísluší, neboť případné nenaplnění požadavků zákona na odůvodnění vhodnosti úpravy napadeného územního plánu z hlediska ochrany ZPF (a zásah do ochrany ZPF jako takový) nemohlo zasáhnout do jejich hmotných práv. Předmětem návrhu je zásah do vlastnického práva navrhovatelek, který spočívá v tom, že dotčený pozemek není zastavitelnou plochou. I pokud by tedy soud shledal rozpor napadeného územního plánu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, nepřiblížilo by to navrhovatelky k požadovanému vymezení dotčeného pozemku jako zastavitelné

plochy. Navrhovatelky sice v replice obecně tvrdí, že nedostatečné odůvodnění napadené úpravy z hlediska ochrany ZPF má přímý dopad do jejich práv, ale už neuvádějí proč a jak.

90. Je třeba doplnit, že ukládá-li § 5 odst. 1 odpůrkyni navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu *a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů* nejvýhodnější, jedná se o ostatní *veřejné zájmy* (srov. Komentář k § 5. Švecová B., Dvořák, L. *Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, dostupné v Systému ASPI). Z tohoto ustanovení tedy nelze dovozovat povinnost odpůrkyně navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je nejvýhodnější i z hlediska ochrany soukromých zájmů navrhovatelek na stavebním využití dotčeného pozemku, jak naznačují v replice.
91. Pro úplnost soud doplňuje, že v případném posuzování naplnění požadavků § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF je omezen předmětem návrhu. Navrhovatelky se domáhají pouze zrušení napadeného územního plánu v části týkající se dotčeného pozemku. Soudu proto v projednávané věci nepřisluší, aby obecně posuzoval, zda napadený územní plán jako celek splňuje požadavky tohoto ustanovení. Touto námitkou by se mohl zabývat jen ve vztahu k dotčenému pozemku. Nelze přitom říci, že by způsob, jakým napadený územní plán dotčený pozemek reguluje, odporoval zájmu na ochraně ZPF. Naopak, jde o regulaci z hlediska ochrany ZPF jednoznačně nejvýhodnější a odpůrkyně ji odůvodnila ochranou půd spadajících do I. a II. třídy ochrany. Z návrhu není zřejmé, jak by podle navrhovatelek mělo vypadat alternativní řešení, které by lépe naplnilo zájem na ochraně ZPF a zároveň umožňovalo dotčený pozemek zastavět.
92. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud dodává, že odůvodnění napadeného územního plánu v podkapitole p.1) *vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělských půdní fond* není bezvadné. V tabulce předpokládaných záborů ZPF na str. 79 totiž chybí plocha ZXC, ačkoliv její východní část spadá do I. třídy ochrany (západní cíp, kde dříve stála stodola, není součástí ZPF). V grafické části odůvodnění napadeného územního plánu, konkrétně ve výkresu předpokládaných záborů ZPF (č. II.3), nicméně plocha ZXC zakreslena je. Tato vada je patrně důsledkem nepozornosti při úpravách návrhů územního plánu mezi veřejným projednáním (kde plochu ZXC tvořily pouze pozemky nespádající do ZPF) a opakovaným veřejným projednáním (kde byla plocha ZXC vrácena ve stejné podobě, jakou měla v návrhu pro společné jednání). Návrh pro společné jednání totiž plochu ZXC v tabulce záborů uváděl (celkový zábor 1,1286 ha tvořený půdami I. třídy ochrany). Jelikož se však jedná o vadu, kterou navrhovatelky nenamítaly a která nemá žádný dopad do jejich vlastnického práva k dotčenému pozemku, není důvodem pro vyhovění návrhu (zrušení úpravy dotčeného pozemku napadeným územním plánem).
93. Navrhovatelky dále namítají, že nesouhlasné stanovisko se nesprávně opírá o § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, který se však podle § 4 odst. 5 nemá použít, protože dotčený pozemek byl v zastavitelné ploše. Vyřazení plochy ZXB ze zastavitelných ploch na základě nesouhlasného stanoviska proto podle nich postrádá zákonný základ. V replice doplnily, že tvrzení odpůrkyně, že nesouhlasné stanovisko je založeno na § 4 odst. 1, a nikoliv odst. 3 zákona o ochraně ZPF na věci nic nemění, protože i § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF se má vztahovat jen na nově odnímané plochy. Smyslem doplnění § 4 odst. 5 bylo podle nich právě zachování zastavitelnosti doposud vymezených ploch.
94. Podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona postupují orgány územního plánování a stavební úřady ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle

zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.

95. Podle § 5 odst. 2 stavebního zákona uplatňují orgány ochrany zemědělského půdního fondu stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.
96. Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF je nutno pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze ZPF, je nutno především
 - a) odnímat zemědělskou půdu přednostně na zastavitelných plochách,
 - b) odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany,
 - d) odnímat jen nejnutnější plochu ZPF a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostňovat zemědělské využití pozemků.
97. Podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF se za nezbytný případ považuje zejména neexistence ploch uvedených v odstavci 1 na území obce, na kterém má být záměr, který se dotýká ZPF, realizován.
98. Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF lze zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF.
99. Podle § 4 odst. 5 věty druhé zákona o ochraně ZPF se odstavec 3 nepoužije při posuzování ploch vymezených jako zastavitelné nebo jako plochy územní rezervy v platné územně plánovací dokumentaci.
100. V první řadě soud souhlasí s odpůrkyní, že nesouhlasné stanovisko se neopírá o § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, jak tvrdí navrhovatelky. Nesouhlas orgánu ochrany ZPF s nezemědělským využitím dotčeného pozemku se totiž neopírá o nedostatečné prokázání *jiného veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem na ochraně ZPF*, ale o nedostatečné prokázání *nezbytnosti* jeho využití pro bydlení s ohledem na to, že celkový rozsah navrhovaných zastavitelných ploch pro bydlení i bez ploch ZXC a ZXB výrazně převyšuje potřebu. Stanovisko dokonce výslovně odkazuje na § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Není proto zřejmé, proč se navrhovatelky domnívají, že stanovisko aplikuje § 4 odst. 3 tohoto zákona.
101. Jak správně uvedla odpůrkyně, nelze z § 4 odst. 5 zákona o ochraně ZPF dovozovat žádnou výjimku z aplikace § 4 odst. 1 tohoto zákona pro plochy vymezené jako zastavitelné (nebo jako plochy územní rezervy) v platné územně plánovací dokumentaci. Ustanovení § 4 odst. 1 a 2 platí pro všechny typy půd obecně, kdežto § 4 odst. 3 zakotvuje přísnější režim pro nezemědělské využití půd spadajících do I. a II. třídy ochrany, z něhož § 4 odst. 5 věta druhá stanoví výjimku. Účelem § 4 odst. 5 věty druhé tedy není zachování zastavitelnosti dosud zastavitelných ploch bez dalšího, ale jen „*vyloučení poměrování veřejných zájmů u půd třídy ochrany I a II - odstavec 3, v případech, kdy již byl poměřen v předchozím procesu územního plánování*“ [srov. zvláštní část důvodové zprávy (k bodu 6) k zákonu č. 41/2015 Sb.

(dostupné v Systému ASPI), jímž byla tato právní úprava poprvé zavedena]. Tento výklad potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 149/2023 Sb. (dostupné v Systému ASPI), kterým byl § 4 odst. 5 s účinností od 1. 1. 2024 zcela zrušen.

102. Argumentace obsažená ve stanovisku je tedy podle názoru soudu přiléhavá a odpovídá tomu, že pozemek navrhovatelek spadal právě do I. a II. třídy ochrany ZPF. V rámci rozhodování o preferencích, které pozemky navrátit zpět do nezastavitelných ploch, je pochopitelné, že přednost budou mít pozemky s cennější zemědělskou půdou. Námitka, že nesouhlasné stanovisko postrádá zákonný základ, proto není důvodná.
103. V replice navrhovatelky doplnily, že s ohledem na § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ZPF, podle něhož se má přednostně odnímat zemědělská půda na zastavitelných plochách, měla být zohledněna dosavadní zastavitelnost plochy ZXB, ale namísto toho byly jako zastavitelné vymezeny plochy, které tak dosud vymezeny nebyly.
104. I kdyby bylo na místě § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ZPF vyložit tak, že odpůrkyni ukládal při vymezení zastavitelných ploch zohlednit dosavadní vymezené zastavitelné plochy, neuvádí navrhovatelky konkrétní jiné zastavitelné plochy, které má napadený územní plán vymezovat namísto plochy ZXB. Z porovnání grafické části výroku napadeného a původního územního plánu (hlavních výkresů) je zřejmé, že napadený územní plán oproti původnímu územnímu plánu žádné nové zastavitelné plochy pro bydlení nevymezuje, pouze je přebírá z původního územního plánu (s výjimkou původní plochy ZXE tvořené dotčeným pozemkem). Zastavitelné plochy s funkčním využitím „výroba prům. a zemědělská, sklady, služby“ vymezené původním územním plánem byly naopak redukovány. Jak uvedla i odpůrkyně ve vyjádření k návrhu, zcela nově byla jako zastavitelná vymezena jen plocha ZXH s funkčním využitím VL – výroba lebká. Ta ale není vzhledem k rozdílnému funkčnímu využití s plochou ZXB srovnatelná, a nadto je vymezena na půdách V. třídy ochrany.
105. Namítají také, že odpůrkyně nezohlednila definici nezbytnosti podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Nesouhlasné stanovisko vychází z toho, že obec disponuje dostatečným množstvím dosud nevyužitých „stavebních parcel“, ale odpůrkyně doložila, že všechny jsou již využity. Mají proto za to, že dotčený orgán vycházel z nesprávných podkladů. Jiná zastavitelná plocha se v obci (ve smyslu § 4 odst. 2) nenachází.
106. Ani tato námitka není důvodná. Předně není pravdou, že se na území odpůrkyně nenachází jiná zastavitelná plocha pro bydlení. Napadený územní plán vymezuje celkem čtyři zastavitelné plochy s tímto funkčním využitím (ZXA, ZXF, ZXC a ZXH) o celkové rozloze 7,01 ha a plochu ZXF s funkčním využitím „smíšené obytné venkovské“ o rozloze 1,71 ha. Naproti tomu předpokládaná potřeba zastavitelných ploch pro bydlení pro období 2022 až 2042 činí podle odůvodnění napadeného územního plánu (str. 73) 2,6 ha. I pokud by všechny uvedené zastavitelné plochy již byly „využity“ (byla pro ně vydána územní rozhodnutí a stavební povolení), potřeby obce by byly naplněny více než dvojnásobně.
107. Pokud jde o výklad „nezbytnosti“ podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, má toto ustanovení primárně na mysli absenci nezemědělské půdy, nezastavěných a nedostatečně využitých pozemků v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavebních proluk a ploch získaných zbořením přežilých budov a zařízení. Lze však připustit, že za nezbytný případ může být považována i jiná plocha, jako je plocha dosud zastavitelná. Jejich nedostatkem však území odpůrkyně netrpí. Pro posouzení nezbytnosti záměru přitom nestačí pouze absence uvedených ploch v území,

ale je třeba v kontextu všech zásad ochrany zemědělské půdy zvážit účel a hodnotu záměru proti hodnotě zabírané zemědělské půdy (srov. Komentář k § 4. Švecová B., Dvořák, L. *Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, dostupné v Systému ASPI). Takovou úvahu odpůrkyně v odůvodnění napadeného územního plánu učinila. V reakci na nesouhlasné stanovisko se vzhledem k celkovému rozsahu vymezených zastavitelných ploch (které se nacházejí na půdách s nižšími třídami ochrany – s výjimkou plochy ZXC, pro niž jsou ovšem již vydána územní rozhodnutí a stavební povolení) rozhodla upřednostnit ochranu zemědělské půdy spadající do vyšších tříd ochrany [srov. kapitulu I) odůvodnění napadeného územního plánu a vypořádání bodu 1 námitek na str. 151].

108. S ohledem na uvedené shledal soud námítky rozporu se zákonem o ochraně ZPF nedůvodnými. Napadený územní plán (a způsob, jakým reguluje dotčený pozemek) není v rozporu se zákonem o ochraně ZPF, tj. s právním předpisem chránícím významný veřejný zájem. Naopak, regulace dotčeného pozemku sleduje právě tento veřejný zájem. Není proto dán důvod ke zrušení napadeného územního plánu.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

109. Z uvedeného vyplývá, že soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným. Proto podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. návrh jako celek zamítl.
110. Z listin předložených účastníky řízení soud neprovedl k důkazu následující listiny, neboť je považoval s ohledem na výše uvedené úvahy a rozsah přezkumu za nadbytečné: dopisy navrhovatelek adresované členům zastupitelstva odpůrkyně ze dne 31. 1. 2023, kterými je právní zástupce navrhovatelek vyzývá k jednání o využití dotčeného pozemku; listiny týkající se územní studie a územní rozhodnutí a stavební povolení doložené odpůrkyní. Ostatní navržené důkazy jsou součástí správního spisu.
111. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelky nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměly úspěch. Odpůrkyně, která byla ve věci plně úspěšná, naopak má právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady, při jejichž posouzení soud vyšel z úkonů plynoucích ze soudního spisu, zahrnují náklady na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení, má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, a rozsudek téhož soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23).
112. Náklady odpůrkyně sestávají z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsí vyjádření k návrhu a dupliky a účast na jednání před soudem nepřesahující dvě hodiny podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], k čemuž je dále třeba přičíst čtyřikrát režijní paušál po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Dále soud odpůrkyni přiznal náhradu ve výši 465,62 Kč za cestovní výdaje odpovídající cestě automobilem z Jílového u Prahy (sídlo pobočky advokátní kanceláře jejího zástupce) ke zdejšímu soudu a zpět, jejímž důvodem byla účast na soudním jednání. Vzdálenost mezi sídlem pobočky a zdejším soudem činí cca 31 kilometrů. Zástupce odpůrkyně se k soudu dopravoval osobním automobilem značky Volkswagen Golf registrační značky X se spotřebou pohonných hmot v kombinovaném

provozu 5 litrů/100 kilometrů (třetí hodnota z řádku 27 předloženého technického průkazu) při ceně benzínu 38,20 Kč za litr a při sazbě základní náhrady za 1 kilometr jízdy ve výši 5,60 Kč podle § 1 písm. b) a § 4 písm. a) vyhlášky č. 398/2023 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2024. Soud také přiznal zástupci odpůrce náhradu za promeškaný čas strávený cestou ve výši 400 Kč, neboť cesta z Jílového u Prahy ke zdejšímu soudu trvá podle internetové stránky *www.mapy.cz* v ideálních podmínkách cca 31 minut, tj. při každé ze dvou cest se jedná o dvě započaté půlhodiny při sazbě 100 Kč za každou započatou půlhodinu podle § 14 advokátního tarifu. Součet výše uvedených částek ve výši 14 465,62 Kč byl zvýšen o částku 3 037,78 Kč odpovídající náhradě za 21 % DPH, neboť společnost Advokátní kancelář Dohnal & Bernard, s.r.o., IČO: 01825666, prostřednictvím které vykonává zástupce odpůrkyně advokacii, je plátkyní daně z přidané hodnoty. Celkové náklady řízení odpůrkyně tedy dosahují 17 503,40 Kč. Tuto částku jsou navrhovatelky povinny zaplatit rovným dílem (srov. § 261a odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů) k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

113. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zřetele, pro něž by bylo namístě jim přiznat náhradu nákladů řízení. Proto jim náhrada nákladů řízení nepřisluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 28. února 2024

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu