



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů:

a) MUDr. P. Z.

bytem X

b) Ing. R. Z.

bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem
sídlem Klokotská 13, Tábor

proti

odpůrkyni:

obec Chleby

sídlem Chleby 4, okres Benešov

zastoupena advokátem Mgr. Filipem Smějou

sídlem Polská 54, Praha 2

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Chlebů vydaného dne 22. 8. 2022 usnesením Zastupitelstva obce Chleby č. 4,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní plán Chlebů vydaný dne 22. 8. 2022 usnesením Zastupitelstva obce Chleby č. 4 se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v rozsahu, v němž je na pozemcích p. č. XA a XB vymezena plocha *DS X – doprava silniční (místní a účelové komunikace)*.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrh

1. Navrhovatelé se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), domáhají, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též jen „napadené OOP“).
2. Navrhovatelé uvádí, že jsou spoluvlastníky pozemků p. č. XA a p. č. XB v katastrálním území X (stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto rozsudku). Navrhovatel a) s manželkou spoluvlastní pozemky p. č. XC a p. č. XD (všechny právě zmíněné pozemky společně dále pouze jako „pozemky navrhovatelů“). Jejich pozemky jsou napadeným OOP přímo dotčeny.
3. Navrhovatelé poukazují na to, že územní plán má vždy reflektovat skutečný stav [rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016-37 a § 18 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Změny využití pozemků, které napadené OOP přináší, ovšem skutečnosti neodpovídají.
4. Navrhovatelé tvrdí, že na pozemcích p. č. XC, XD a XA se fakticky už mnoho desetiletí nachází cesta, která je veřejně užívána. To vyplývá i z *urbanistické studie* z roku 1998 vypracované Ing. arch. H. V. Proti existenci ani veřejnému užívání cesty navrhovatelé nic nenamítají, jelikož však nemohou kvůli této cestě své pozemky sami využívat, rádi by dospěli s odpůrkyní k nějaké dohodě, která by tento stav vyřešila. Již několik let s odpůrkyní jednají a podnikli na základě ústní dohody s ní některé kroky, například nechali cestu geodeticky zaměřit (geometrický plán č. X), opatřili souhlas orgánu územního plánování a orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, čímž jim vznikly náklady. Napadené OOP však nejen nebere zřetel na předchozí dohody a kroky učiněné navrhovateli, ale ani nereflexuje faktický stav.
5. Napadené OOP vymezuje – vedle právě uvedené existující cesty – také cestu na pozemcích p. č. XD a XA ve vlastnictví odpůrkyně, kde se ovšem ve skutečnosti žádná cesta nenachází. Tyto pozemky, které jsou odnepaměti využívány jako zahrada, resp. louka a které měly dosud odpovídající funkční využití, řadí napadené OOP do ploch *DS X – doprava silniční*. Současně starosta odpůrkyně navrhovatelům sdělil, že obec nemá nadále zájem o další jednání ohledně osudu již existující a užívané cesty a případné kompenzace pro navrhovatele, protože si v napadeném OOP zakreslila alternativní cestu. Vymezení cesty na obecních pozemcích, kde ve skutečnosti žádná cesta není (a vzhledem k jejich nedostatečné šířce ani být nemůže), vnímají navrhovatelé jako účelové jednání, motivované tím, aby s nimi odpůrkyně nemusela nadále jednat o pozemcích pod skutečnou cestou. Navrhovatelé mají za to, že není jen v jejich soukromém zájmu, aby územní plán odpovídal skutečnosti. Je to i ve veřejném zájmu. Navrhovatelé zdůrazňují, že jejich zájem o dohodu s odpůrkyní trvá, z opatrnosti jsou však nuceni podat i návrh na zrušení napadeného OOP.
6. Dále navrhovatelé namítají, že skutečnosti neodpovídají ani změny týkající se jejich pozemků p. č. XA a XB. Pozemek p. č. XA je ve skutečnosti oplocenou zahradou (a zčásti se na něm nachází zmíněná skutečná cesta) a byl dosud přiléhavě veden jako zastavitelná plocha s využitím pro bydlení venkovského typu, nově je však řazen do nezastavitelných ploch *AL – pastviny a louky*. Totéž platí pro pozemek p. č. XB, jenž je také využíván jako

zahrada. Uvedenou změnou využití se jednak podstatně snížila hodnota pozemků, které nyní nelze zastavět ani oplotit, jednak v případě pozemku p. č. XA stavební úřad vymáhá odstranění oplocení dosavadní zahrady.

Vyjádření odpůrkyně

7. Odpůrkyně v návrhu uvádí, že navrhovatelé nesouhlasí s tím, jaké mají jejich pozemky p. č. XA, XB a XC podle napadeného OOP funkční využití. Podle navrhovatelů se na nich nachází cesta. Odpůrkyně existenci cesty nepopírá, ale poukazuje na to, že funkční využití těchto pozemků v napadeném OOP odpovídá jak dlouhodobému využití, tak údajům v katastru nemovitostí. Odpůrkyně v napadeném OOP v budoucnosti počítá s eventuálním vybudováním cesty (případně i cyklostezky) na obecních pozemcích p. č. XA a XB, což je zachyceno už v *urbanistické studii* Ing. arch. V., pro případ, že by z nějakého důvodu zanikla možnost užívat cestu na pozemcích navrhovatelů. Proti tomuto záměru nevznese nikdo žádnou námitku.
8. Dále odpůrkyně uvádí, že v rozsudku NSS sp. zn. 3 As 112/2016, na který se navrhovatelé odkazují, se neuvádí, že by se územní plán nemohl lišit od skutečného stavu. Ani odpůrkyně se nedomnívá, že územní plán by nutně musel kopírovat skutečný stav – zařazení pozemků do různých funkčních ploch se řídí cíli a principy vyjádřenými v územním plánu. Ovšem v posuzované věci k žádnému rozporu se skutečností nedošlo, protože pozemky navrhovatelů byly zařazeny do funkčních ploch v souladu s jejich aktuálním využitím. Současně platí, že vlastník nemá veřejné subjektivní právo na zařazení pozemku do plochy s určitým funkčním využitím podle svého přání (žádné takové přání ostatně navrhovatelé nikdy – v průběhu přijímání napadeného OOP, ani kdykoli předtím – nevyslovili).
9. Odpůrkyně dále uvádí, že již delší dobu skutečně probíhají jednání s navrhovateli o směně pozemků – původní ústní dohoda o směně pozemků mezi navrhovateli a bývalým starostou je z roku 2015. Ovšem právě vinou nekonstruktivního přístupu navrhovatelů nesměřují k dohodě, protože ti v roce 2018 změnili návrh dohody (namísto směny nyní nabízí zřízení věcného břemene), která pro obec není v této podobě přijatelná. Geometrický plán č. X nepořídili navrhovatelé kvůli směně pozemků (to by v něm byly zahrnuty všechny směňované pozemky, tedy i ty obecní), nýbrž pro potřeby řízení o odstranění oplocení, které s nimi vede stavební úřad. Aktuálně navrhovatelé požádali o změnu územního plánu, avšak až po podání tohoto návrhu. Ovšem soukromoprávní jednání mezi navrhovateli a odpůrkyní nemají žádný právní význam pro napadené OOP. Nemohou být důvodem pro jeho zrušení.
10. Odpůrkyně upozorňuje, že navrhovatelé nepodali při přijímání napadeného OOP žádné námitky ani připomínky. Tím se sice nepřipravili o možnost podat návrh, ten ale trpí nedostatkem věcné legitimace. Z rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019-49, a tam citované judikatury vyplývá, že účastník, který svá práva v procesu přijímání OOP nehájl, ač mu v tom objektivně nic nebránilo, nemůže být v soudním přezkumu zvýhodněn před aktivními účastníky, kteří své námitky a připomínky vznesli a správní orgán na ně mohl reagovat, nebo v návaznosti na ně svůj záměr korigovat. Zejména nemůže soud „v první linii“ (tj. aniž by se k tomu předtím vyjádřil správní orgán) zkoumat přiměřenost zásahu do vlastnického práva (rozsudek ze dne NSS 24. 1. 2019, č. j. 5 As 257/2016-49). Výjimku tvoří pouze případy, kdy je zásah do vlastnického práva tak intenzivní, že je srovnatelný s vyvlastněním (rozsudky NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, a ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Navrhovatelé, kteří – ač pojem přiměřenost v textu

návrhu neužívají – ve skutečnosti brojí právě proti přiměřenosti (vhodnosti) řešení zvoleného ve vztahu k cestě přes jejich pozemky. Protože nepodali žádné námitky, nemohla se k tomuto řešení odpůrkyně v průběhu přijímání napadeného OOP vyjádřit. Nejde přitom o tak zásadní zásah do jejich práv, který by odůvodňoval zásah soudu „v první linii“.

11. Odpůrkyně také připomíná, že úkolem soudu při přezkumu územního plánu je posoudit, zda nedošlo k porušení kogentních hmotněprávních nebo procesních norem chránících veřejné zájmy v takové intenzitě, která by odůvodňovala jeho zrušení. Nikoli za obec coby společenství občanů hledat nejlepší řešení pro dané území (rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2014, č. j. 8 AOs 1/2013-41). Jinými slovy, soud nemá určovat, jak má být dané území využito, jen korigovat případné excesy (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Krajský úřad Středočeského kraje napadené OOP přezkoumal a žádné porušení práva neshledal. Ani navrhovatelé žádné takové porušení práva netvrdí. Pokud uvádí, že jim napadené OOP způsobilo škodu, protože musí odstranit oplocení z jednoho ze svých pozemků, upozorňuje odpůrkyně, že stavební úřad nařídil odstranění oplocení bez přímé souvislosti s napadeným OOP. Tvrdí-li navrhovatelé, že napadené OOP snížilo hodnotu jejich pozemků, uvádí odpůrkyně, že podstatou územního plánu je vyvažování různých komplexních a mnohdy protichůdných zájmů v území, nikoli zhodnocení pozemků jednotlivého vlastníka. Využití pozemků v napadeném OOP respektuje dlouhodobý stav.
12. Odpůrkyně navrhuje, aby soud návrh zamítl.

Replika

13. Navrhovatelé v replice upřesňují, že jejich pozemky p. č. st. XA (jehož součástí je dům č. p. X), p. č. XB (jehož součástí je stavba garáže), p. č. XC (jehož součástí je jiná stavba) a p. č. XD, XE a XF tvoří ucelený soubor pozemků trvale užívaných k venkovskému bydlení, čemuž odpovídá i zařazení většiny těchto pozemků do plochy *BV – bydlení venkovské*. Uprostřed tohoto celku však napadené OOP vymezuje na pozemcích p. č. XA a XB plochu *DS X – doprava silniční*. Navrhovatelé už v návrhu namítli, že to nedopovídá skutečnému stavu. Dále doplňují, že podle § 43 odst. 1 stavebního zákona vymezuje územní plán mj. *plochy*, přičemž § 2 odst. 1 písm. g) téhož zákona definuje plochu jako část území vymezeného v územním plánu včetně *stávajícího nebo požadovaného způsobu jejího využití*. Podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, se plochy vymezují podle *stávajícího způsobu využití (stabilizované plochy) nebo požadovaného způsobu využití (návrhové plochy)*. Plocha *DS X – doprava silniční* vymezená na pozemcích p. č. XA a XB je vymezena jako plocha stabilizovaná a jako taková by měla odpovídat stávajícímu využití pozemku. Na těchto pozemcích se ovšem žádná cesta (už desítky let) nenachází. Žádná komunikace není evidována ani ve veřejné vyhlášce odpůrkyně ze dne 23. 6. 2014, č. j. 203/2014, o zařazení pomezích komunikací do kategorie místní komunikace. V katastru nemovitostí jsou tyto pozemky evidovány jako zahrada, resp. trvalý travní porost. Cesta tudy nevede ani podle stále platné *urbanistické studie* z roku 1998.
14. V návaznosti na argumentaci odpůrkyně navrhovatelé připomínají, že námitka faktického rozporu napadeného OOP se skutečností nesměruje do jeho přiměřenosti, nýbrž do zákonnosti. Jako taková není omezena tím, že navrhovatelé nepodali v průběhu pořizování napadeného OOP námitky. Podle rozsudku NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, soud i v takovém případě musí prověřit, zda není určení stabilizované plochy v územním plánu ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou, protože i při územním plánování se

uplatní zásada materiální pravdy (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). To je právě posuzovaný případ.

15. Sama odpůrkyně ve vyjádření uvádí, že plocha má sloužit k případnému budoucímu vybudování komunikace, čímž nepřímou uznává, že o stabilizovanou plochu nejde. Odpůrkyně má pravdu, že územní plán nemusí kopírovat stávající využití území. Potom je ovšem na místě vymezit návrhovou plochu. V případě, že je určitá plocha vymezena jako stabilizovaná, musí odpovídat skutečnosti. Takto intenzivní rozpor, jaký nastal v tomto případě, je podle navrhovatelů důvodem pro zrušení napadeného OOP. I argument odpůrkyně, že vlastník nemá právo na využití pozemků podle svého přání, je pravdivý. Ale tato premisa se týká změn územního plánu. Pokud se pořizuje nový územní plán, což je právě případ napadeného OOP, musí stabilizované plochy odpovídat skutečnosti. Navrhovatelé dodávají, že o směnu pozemků mají nadále zájem, jakkoli jsou si vědomi toho, že soukromoprávní záležitosti jsou pro posouzení důvodnosti návrhu nevýznamné.
16. Navrhovatelé dodávají, že vymezení plochy *DS X – doprava silniční* na pozemcích p. č. XA a XB není v napadeném OOP vůbec zdůvodněno, resp. že obecné důvody (uvedené na str. 64 textové části) koncepce dopravní infrastruktury na tuto plochu zjevně nedopadají. Trasování místních a účelových komunikací vychází prý z *terénního průzkumu, katastru nemovitostí a požadavků obce na pozemcích v jejím vlastnictví*. S ohledem na skutečný stav (patrný např. z leteckých snímků nebo ze snímků v aplikaci Panorama na stránkách www.mapy.cz) a údaje v katastru totiž odpovídá snad jen poslední důvod, ten však navrhovatelé považují za zcela nedostatečný. Vymezení komunikace v tomto místě je i nelogické, protože jen kousek od ní je vymezena skutečná a využívaná cesta, která je i evidovaná v pasportu místních komunikací.
17. Navrhovatelé v návrhu brojili proti rozsahu, v jakém je vymezena nezastavitelná plocha na pozemku p. č. XA. Část tohoto pozemku je zahrnuta do zastavěného území a *urbanistická studie* z roku 1998 v této jeho části vymezuje stabilizovanou zastavěnou plochu. Podle navrhovatelů je nezákonné, že je ta část pozemku p. č. XA, která je v zastavěném území (výměra cca 1 800 m²), řazena do nezastavitelné plochy *AL – louky a pastviny*. Do zastavěného území se zařazují pozemky taxativně vymezené v § 58 stavebního zákona. Vylučovací metodou nelze dojít k jinému závěru, než že jde o zastavěný stavební pozemek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, který tvoří souvislý celek s dalšími pozemky navrhovatelů užívanými ke smíšenému bydlení. Jako takový musí být nezbytně zařazen v zastavitelné (a nikoli v nezastavitelné) ploše.
18. I pozemek p. č. XA byl zařazen do plochy *AL – louky a pastviny* jako stabilizovaná plocha v rozporu se svým skutečným využitím. Je totiž společně s domem č. p. X využíván k trvalému bydlení, a jako takový je i oplocený. I ten je podle navrhovatelů zastavěným stavebním pozemkem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, a proto měl být zařazen do některé ze zastavitelných ploch podle svého skutečného využití, tj. do plochy *BV – bydlení venkovské*.
19. S ohledem na rozvinutí návrhových bodů upravují navrhovatelé svůj návrh tak, že navrhují, aby soud zrušil v grafické a textové části napadeného OOP vymezení plochy *DS X – doprava silniční* na pozemcích p. č. XA a XB a vymezení plochy *AL – louky a pastviny* na pozemcích p. č. XC a XD.

Vyjádření odpůrkyně k replice

20. Ve vyjádření k replice odpůrkyně odmítla, že by pozemky p. č. st. XA a p. č. XB, XC, XD, XE a XF tvořily ucelený soubor pozemků trvale užívaných k venkovskému bydlení. Pozemky p. č. XA a XB jsou ve vlastnictví obce (odpůrkyně), a proto je navrhovatelé *trvale užívat* nemohou. Ostatní pozemky ve vlastnictví navrhovatelů nemohou tvořit *ucelený soubor*, protože jsou těmito obecními pozemky přetáty.
21. Odpůrkyně uznává, že na pozemcích p. č. XA a XB vymezuje napadené OOP stabilizovanou plochu *DS X – doprava silniční* chybně. Správně má skutečně jít o plochu návrhovou. Podle odpůrkyně jde o zřejmou nesprávnost, nikoli však o vadu takové intenzity, která by odůvodnila zrušení regulace. Navrhovatelům totiž nezpůsobuje žádnou újmu, protože se netýká jejich pozemků, nýbrž pozemků odpůrkyně. Odpůrkyně hodlá při nejbližší změně územního plánu regulaci upravit a vymezit zde návrhovou plochu.
22. K argumentaci ve vztahu k pozemkům p. č. XA a XB odpůrkyně upozorňuje, že jde o rozhodnutí návrhových bodů, které je však po podání návrhu nepřipustné (§ 101b odst. 2 s. ř. s. a rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62, bod 35). Pokud by je soud hodnotil jako přípustné, pak odpůrkyně namítá nedostatek věcné legitimace navrhovatelů, kteří proti regulaci znemožňující zastavění pozemků p. č. XA a XB v průběhu přijímání napadeného OOP nepodali námitky. Přesto k ní odpůrkyně z opatrnosti věcně uvádí, že při vymezování zastavěného území v napadeném OOP vycházela z hranice intravilánu z roku 1966 vyznačeného na mapách evidence nemovitostí (územní studie Ing. V. byla v té době již neplatná). Respektovala i § 58 stavebního zákona. Ten nevylučuje, aby byly uvnitř zastavěného území i nezastavitelné plochy. Pozemek p. č. XA, který je v katastru nemovitostí veden jako trvalý travní porost, zasahuje do zastavěného území jen malou částí své výměry. Nezastavitelná plocha je zde vymezena v souladu se zákonem. Pozemek p. č. XB leží mimo hranice intravilánu i zastavěného území, na čemž nemůže nic změnit ani existence plotu (jenž je ostatně „černou“ stavbou). Do plochy *AL – louky a pastviny* je řazen podle svého skutečného využití, které ostatně navrhovatelé v podáních pro stavební úřad v řízení o odstranění stavby plotu sami přiznávají. Ve vztahu k oběma právě uvedeným pozemkům pak platí, že vlastník nemá právní nárok na zařazení pozemku do určité funkční plochy podle svého přání.
23. Odpůrkyně trvá na tom, aby soud návrh zamítl.

Další vyjádření navrhovatelů

24. Ve vyjádření ze dne 17. 4. 2024 navrhovatelé zopakovali, že plocha *DSX – doprava silniční*, je v územním plánu vymezena jako stabilizovaná. Vymezení dopravní infrastruktury v místech, kde byla dříve plocha pro bydlení a kde se žádná komunikace desítky let nenachází, představuje výraznou změnu. Tuto změnu musí územní plán náležitě odůvodnit. Vymezení plochy pro silniční dopravu jako stabilizované přitom není zřejmou nesprávností. Z žádné části územního plánu neplyne, že by mělo jít o návrhovou plochu. Zásadní chybou územního plánu je vymezování ploch s rozdílným způsobem využití striktně podle pozemkových hranic evidovaných v katastru nemovitostí. Tento přístup vedl k řadě nesprávných a nelogických vymezení ploch. Stavební zákon neumožňuje vymezit nezastavitelnou plochu v zastavěném území, aniž by šlo o pozemky podle § 58 odst. 2 písm. b) až e) téhož zákona. Západní část pozemku p. č. XA nespadá pod žádný z těchto typů pozemků. Měla být tedy vymezena jako zastavitelná (buď jako plocha venkovského bydlení nebo jako plocha zeleně – zahrady a sady). Pozemek p. č. XB je sice v katastru veden jako trvalý travní porost. To však neznamená, že měl být v celém rozsahu vymezen jako plocha

AL – louky a pastviny. Navrhovatelé odmítají tvrzení o „svévolném urbanizování volné krajiny“ betonovým oplocením svých pozemků. Oplocení bylo realizováno ještě za platnosti Urbanistické studie z roku 1998, tedy v době, kdy byly pozemky p. č. XC a XD v ploše určené pro bydlení.

Jednání

25. K projednání věci nařídil soud jednání. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

26. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Těmito podmínkami jsou samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu.
27. Územní plán se v souladu s § 43 odst. 4 větou poslední stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu. Ze správního spisu soud zjistil, že napadený územní plán schválilo zastupitelstvo odpůrkyně dne 22. 8. 2022. Napadený územní plán byl v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámen veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 22. 8. 2022. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadený územní plán nabyl účinnosti dne 6. 9. 2022. O existenci napadeného územního plánu tak není sporu. Napadený územní plán je opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
28. Dále soud zkoumal aktivní procesní legitimaci navrhovatelů (tj. zda jsou oprávněni k podání návrhu). Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen na svých právech.
29. Soud nepřehlédl, že navrhovatelé se v návrhu domáhali, aby soud zrušil napadené OOP jako celek, ačkoli návrhové body směřovaly pouze ke čtyřem konkrétním pozemkům, které byly napadeným OOP dotčeny. V replice pak svůj závěrečný návrh (petit) upřesnili tak, že se domáhají zrušení napadeného OOP pouze v částech, v nichž se regulace dotýká oněch čtyř pozemků (viz bod 19 tohoto rozsudku). Soud proto vycházel z rozsahu návrhu v jeho znění upřesněném v replice.
30. Soud se tedy zabýval legitimací navrhovatelů k podání návrhu pouze ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC a XD. Tu lze rozdělit do dvou okruhů. Pozemky p. č. XA a XB jsou ve spoluvlastnictví navrhovatelů, jak soud ověřil z katastru nemovitostí (LV č. X pro katastrální území X). Mezi účastníky není sporné, že tyto pozemky jsou napadeným OOP dotčeny. Navrhovatelé se návrhem zjednodušeně řečeno domáhají toho, že jejich skutečné využití neodpovídá funkční ploše, do jaké je řadí napadené OOP.
31. Pozemky p. č. XA a XB jsou ve vlastnictví odpůrkyně, jak soud též ověřil z katastru nemovitostí (LV č. X pro katastrální území X). Navrhovatelé ovšem tvrdí, že napadené OOP na nich zřizuje cestu (plochu *DS X – doprava silniční*) procházející skrze ucelený soubor pozemků v jejich vlastnictví (p. č. st. XC, XD a XE a p. č. XF, XG a XH), který trvale užívají k venkovskému bydlení. Tato cesta ve skutečnosti v terénu neexistuje a vedla by v podstatě „přes jejich dvorek“. Zřízení cesty na pozemcích p. č. XA a XB tedy může mít dopad do

práv navrhovatelů, přestože jim tyto pozemky nepatří, jelikož to jejich společnému užívání nebrání.

32. Navrhovatelé jsou tedy aktivně procesně legitimováni (tj. jsou oprávněni k podání návrhu) ve vztahu ke všem pozemkům, v souvislosti s nimiž se domáhají zrušení regulace, tj. k pozemkům p. č. XA, XB, XC a XD.
33. Soud se dále zabýval včasností podaného návrhu. Napadené OOP nabylo účinnosti 6. 9. 2022. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu od účinnosti napadeného OOP. Návrh podaný dne 5. 9. 2023 je tudíž včasný.
34. Návrh má také další zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.
35. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 22. 8. 2022. Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
36. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu (testu) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). V pěti krocích tohoto algoritmu soud zkoumal, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy (1. krok), zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (2. krok), zda byl při vydávání opatření obecné povahy dodržen zákonem stanovený procesní postup (3. krok), zda opatření obecné povahy není v rozporu s hmotným právem (4. krok) a zda je zvolená regulace proporcionální (5. krok). Přitom se zabýval jen těmi kroky, které navrhovatel zahrnul do návrhových bodů (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát však ve svém nedávném usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS (*Pumelice*), vyslovil, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný – v tom smyslu, že soud, tím méně účastníci nemusí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se stává dobrovolnou pomůckou. Tím pádem není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává. Soud tedy proto nebude tento rozsudek strukturovat pomocí algoritmu.
37. Navrhovatelé v návrhu uplatnili tři návrhové body, které se všechny týkají rozporu napadeného OOP se skutečným stavem (skutečným využitím pozemků). Namítli, že na pozemcích p. č. XA a XB ve vlastnictví odpůrkyně, které napadené OOP řadí do ploch *DS X – doprava silniční*, se ve skutečnosti žádná cesta nenachází (1). Dále namítli, že jejich pozemek p. č. XA, který napadené OOP řadí do nezastavitelných ploch *AL – pastviny a louky* je ve skutečnosti zahradou v zastavitelném území (2). Konečně namítli, že jejich pozemek p. č. XC, který napadené OOP řadí do nezastavitelných ploch *AL – pastviny a louky* je ve skutečnosti oplocenou zahradou (3).
38. V replice navrhovatelé svou argumentaci podstatně rozvinuli. Podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. ovšem nelze návrh, který má všechny zákonné náležitosti, v dalším řízení *rozšiřovat* o dosud nenapadené části opatření obecné povahy, nebo *o další návrhové body*. Komentářová literatura uvádí, že rozhojňovat již uplatněnou návrhovou argumentaci samozřejmě možné je, není však možné po podání návrhu (resp. po odstranění jeho vad) snášet další, zcela nové a dosud vůbec neuplatněné důvody pro zrušení napadeného opatření

obecné povahy (ČERNÍN, Karel. Komentář k § 101b. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s.). Soud tedy musel posoudit, které části argumentace obsažené v replice lze ještě považovat za „pouhé“ rozhojnění argumentace k některému z již uplatněných návrhových bodů (a tudíž je třeba se jí věcně zabývat) a které části je už třeba považovat za argumentaci zcela novou (k ní přihlížet nelze, srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62, bod 35).

39. Konkrétně navrhovatelé v replice nově namítli, že důvody pro vymezení plochy *DS X – doprava silniční* na pozemcích p. č. XA a XB, které se uvádí v napadeném OOP, pokládají za nedostatečné a na tuto konkrétní plochu vůbec nedopadající. Nově namítli též to, že je uvedené umístění silnice nesmyslné a nelogické. To jsou zcela nové návrhové body, protože v samotném návrhu žádná kritika kvality odůvodnění napadeného OOP nezazněla, jakož ani poukaz na nesmyslnost zvolené regulace. Dále navrhovatelé nově namítli, že severozápadní část pozemku p. č. XC se nachází v zastavěném území, a proto by coby zastavěný stavební pozemek měla být řazena v některé ze zastavitelných ploch. Pokud je řazena v ploše *AL – pastviny a louky*, která výstavbu nepřipouští, je to v rozporu se zákonem. Tato argumentace se vztahuje k již uplatněnému návrhovému bodu, protože navrhovatelé se již v návrhu domáhali zrušení regulace ve vztahu k pozemku p. č. XC. Jde však o zcela nový důvod pro zrušení této regulace, protože taková námitka (tj. námitka nepřípustnosti nezastavitelné plochy v zastavěném území) v původním návrhu nebyla. V něm se navrhovatelé ve vztahu k pozemku p. č. XC omezili na tvrzení, že jeho zahrnutí do plochy *AL – pastviny a louky* neodpovídá jeho skutečnému využití, jímž je zahrada. Ani touto novou argumentací se proto soud věcně nezabýval. Konečně navrhovatelé namítli, že pozemek p. č. XD by měl být coby součást uceleného souboru pozemků určených k venkovskému bydlení řazen v ploše *BV – venkovské bydlení*. I to je nový návrhový bod, protože v původním návrhu tvrdili, že pozemek p. č. XD je ve skutečnosti využíván jako (oplocená) zahrada.

Posouzení návrhu soudem

40. Podle judikatury Ústavního soudu je územní plán společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 99 definuje jako územní společenství občanů (nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 29). Při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se tak soud řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení takového opatření by měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36). Uvedená zásada zdrženlivosti vychází z principu dělby moci, v rámci které je to právě obec, která se musí pokusit vyvážit zájmy vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoliv nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování, avšak uvnitř těchto mantinelů zůstává široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Je tak třeba přihlídnout i k tomu, že regulace území je otázkou

přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální či dokonce okamžité potřeby (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).

Obecně k problematice rozporu územního plánu se skutečností

41. Stěžejní námitkou, jež se týká všech návrhových bodů, je rozpor napadeného OOP se skutečností. Navrhovatelé odpůrkyni vytýkají, že nedostatečně zjistila skutečný (stávající) stav v území, jak jí to ukládá § 3 správního řádu.
42. Obecně platí, že územní plán musí respektovat a zohledňovat skutkový a právní stav ke dni svého vydání (např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 32). Je tak namístě se zabývat tím, zda odpůrkyně nepostupovala v rozporu se zákonem, pokud pozemky, jichž se návrh týká, zařadila do plochy DS X, resp. AL. Při tomto hodnocení je pak pochopitelně rozdíl v tom, zda navrhovatelé v průběhu pořizování územního plánu uplatnili námitky, či nikoliv. Není pochyb o tom, že správní soudy musí uplatněné návrhové body přezkoumat v plném rozsahu, pokud navrhovatel námitky podá (rozsudky NSS ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017-41, a ze dne 24. 5. 2018, č. j. 4 As 81/2018-57).
43. Jinak tomu však bude tehdy, pokud navrhovatel námitky v průběhu pořizování územního plánu nepodá. Tomu se věnoval NSS v rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS. V jeho bodě 19 NSS uvedl, že „v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Tím spíše pak pořizovatel, resp. odpůrce v rámci přípravy územního plánu nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námitky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu. Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k žalobní námitce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (tedy se skutkovým stavem). K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.“ (podtrženo soudem).
44. Z toho plyne, že v řízení před soudem musí navrhovatelé prokázat, že stav v lokalitě, v níž se nacházejí pozemky, s jejichž zařazením do funkčních ploch nesouhlasí, je ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou, nebo v rozporu s územně analytickými podklady či dalšími závaznými podklady; to však jen za podmínky, že tyto podklady měla odpůrkyně prokazatelně k dispozici. Postačuje, pokud je splněna jedna z těchto alternativ.
45. Pokud jde o alternativu zcela zjevného a příkrého rozporu s realitou, je třeba zdůraznit, že se nejedná jen o pouhý jakýkoliv dílčí rozpor realitou, ale o (i) zcela, (ii) zjevný a (iii)

příkrý rozpor. Jeho existenci je povinen prokázat navrhovatel (srov. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 54 A 100/2022-84, bod 71, a ze dne 8. 2. 2023, č. j. 59 A 39/2022-40, bod 48). Tvrzený rozpor tedy musí být patrný na první pohled (zcela zjevný) a současně musí dosahovat vyššího stupně intenzity (příkrý). Takový zásadní rozpor by bylo možno spatřovat tam, kde je na zastavěných plochách vymezována jako stabilizovaná plocha nezastavitelná nebo naopak v případech, kdy funkční využití v územním plánu vydávané za stabilizovaný stav je jiným způsobem zcela nekompatibilní s dlouhodoběji ustáleným stavem v terénu (např. záměna ploch pro bydlení s plochami pro výrobu, záměna zemědělské plochy s lesními plochami).

46. Pokud jde o alternativu rozporu napadeného územního plánu s územně analytickými podklady či dalšími závaznými podklady, soud zdůrazňuje, že by je odpůrkyně musela mít k dispozici, což musí prokázat navrhovatelé. Tato podmínka není bezúčelná, protože pasivitu navrhovatelů při pořizování územního plánu nelze klást k tíži odpůrkyni tak, aby se dovozovala její povinnost po relevantních podkladech bez jakéhokoliv omezení pátrat. Tím by se zcela popřel smysl územního plánování a paradoxně by v řízení před soudem došlo k bezdůvodnému zvýhodňování těch navrhovatelů, kteří při pořizování územního plánu byli pasivní.

Zahrnutí pozemků p. č. XA a XB do plochy DS X je ve zcela zjevném a příkrém rozporu se skutečností

47. Na základě právě uvedených východisek posuzoval soud tvrzený rozpor zařazení pozemků p. č. XA a XB do stabilizované plochy DS X se skutečností, protože podle tvrzení navrhovatelů se na tom místě žádná cesta nenachází.
48. Hlavní využití plochy DS X je podle napadeného OOP (str. 23-24 textové části) silniční doprava – místní a účelové komunikace. Přípustné využití je kromě komunikací i související veřejná prostranství, chodníky, pěší trasy, parkovací, odstavné a manipulační plochy, veřejná zeleň, veřejná prostranství, mobiliář a nezbytná technická infrastruktura.
49. Soud se nejprve zaměřil na posouzení toho, zda není tato stabilizovaná plocha v rozporu s realitou. Za tím účelem při jednání provedl důkazy, které navrhli navrhovatelé – fotografie dostupné na webových stránkách mapy.cz v aplikaci Panorama a letecké snímky dostupné z týchž webových stránek (tzv. *printscreensy* z nich na č. l. 85-88 soudního spisu). Z nich je patrné, že na pozemcích p. č. XA a XB se cesta nenachází, a to minimálně od roku 2014. Mezi lety 2014 a 2018 byl navíc při západní straně pozemků p. č. XA a XC umístěn plot (posouzení oprávněnosti této stavby není předmětem tohoto soudního řízení), který je odděluje od cesty na pozemku p. č. XC.
50. Odpůrkyně netvrdila (a tím méně aby to prokázala), že se na pozemcích p. č. XA a XB cesta aktuálně nachází. Naopak výslovně uvedla, že si zahrnutím těchto pozemků do plochy DS X vytváří prostor pro *budoucí* zřízení cesty pro případ, že by z nějakého důvodu zanikla možnost veřejného užívání cesty na pozemcích p. č. XA, XB a XC. Takové odůvodnění by bylo akceptovatelné, pokud by napadené OOP na pozemcích p. č. XD a XE vymezovalo plochu DS X coby plochu návrhovou. Ovšem v případě, kdy na nich OOP vymezuje plochu *stabilizovanou* (jak je vidět na *hlavním výkresu*, podle jehož legendy jsou stabilizované plochy vyznačeny jednolitou barevnou plochou, zatímco návrhové plochy jsou značeny plochou v téže barvě s bílou mřížkou), je tato argumentace zcela mimoběžná. Jak totiž vyplývá z výše citované judikatury (a navrhovatelé na to také správně poukázali v replice), stabilizované

plochy v územním plánu musí odpovídat skutečnosti (srov. už citovaný rozsudek NSS sp. zn. 6 As 151/2019).

51. Lze shrnout, že napadené OOP, které vymezuje na pozemcích p. č. XA a XB plochu DS X – *doprava silniční* jako plochu stabilizovanou, ačkoli fakticky se tam žádná cesta, natož určená pro silniční dopravu, nenachází (naopak jde o oplocené, a tudíž veřejnosti nepřístupné místo), je v tomto ohledu v rozporu s realitou. Jsou naplněny i požadavky vyplývající z výše citované judikatury. Rozpor s realitou je z fotografií a leteckých snímků, které soud provedl jako důkazy, patrný na první pohled (tj. je zcela zjevný). Cesta není zřetelná v terénu a kvůli plotu jsou tyto pozemky nepřístupné. Jde také o rozpor značné intenzity, protože dlouhodobě ustálený stav v terénu, který by odpovídal spíše zahradě či louce (v případě pozemku p. č. XC), event. ploše pro venkovské bydlení (v případě pozemku p. č. XD), není kompatibilní s využitím pro plochy pro silniční dopravu (DS X), které se v napadeném OOP deklaruje jako stabilizované. V řízení se tedy prokázalo, že řazení pozemků p. č. XE a XF do funkční plochy DS X je ve zcela zjevném a příkrém rozporu se skutečností.
52. To by samo o sobě postačovalo jako důvod pro zrušení uvedené regulace. Nad rámec nutného soud zkoumal i naplnění druhé alternativy, tj. zda se odpůrkyně při vymezení této plochy neodchýlila od územně analytických podkladů, příp. dalších závazných podkladů, které měla k dispozici. Proto soud při jednání provedl na návrh navrhovatelů důkaz veřejnou vyhláškou odpůrkyně ze dne 23. 6. 2014, č. j. 203/2014, o zařazení pozemních komunikací do kategorie místní komunikace obce Ch. (čl. 92 a 95 soudního spisu). Z ní zjistil, že na pozemcích p. č. XA a XB se žádná místní komunikace nevymezuje. Soud vycházel také z urbanistické studie Ing. arch. V. (jež je součástí správního spisu předloženého odpůrkyní), z níž zjistil, že ani ta nezachycuje na pozemcích p. č. XA a XB cestu – cesta se tam nachází v těsné blízkosti domu č. p. X, a proto jde zjevně o cestu na pozemcích p. č. XA, XC a XD. Pozemky p. č. XA a XB urbanistická studie uvádí jako *louky*. Oba uvedené podklady měla odpůrkyně při přípravě napadeného OOP k dispozici, protože první z nich pochází přímo od ní a druhý vznikl na její objednávku.
53. Z žádného z podkladů existence cesty na pozemcích p. č. XA a XB nevyplývá. Odpůrkyně, ačkoli je zjevně měla k dispozici (což plyne např. ze s. 30 textové části OOP: *„na základě veřejného projednání a dohodnutých závěrů nedošlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu a z tohoto důvodu se opakované veřejné projednání nekonalo. Úpravou dokumentace došlo k doplnění zakreslení části stávající komunikace, účelové cesty trasované podél nivy potoka podle podkladu poskytnutého obcí (pasportu místních komunikací“*, s. 64: *„územní plán rovněž zohlednil podklad poskytnutý orgánem obce, pasport místních komunikací“*, a s. 59 textové části: *„Územní plán nepřevzal všechny plochy, které byly dříve určeny k zástavbě v urbanistické studii, která do 31.12.2020 sloužila jako podklad pro rozhodování v území. Z této studie nebyla převzata zejména rozsáhlá plocha ležící jihozápadně od zastavěného území“*), se od nich tedy odchýlila, pokud tyto pozemky v napadeném OOP zařadila do stabilizované funkční plochy DS X. Je tedy naplněna i druhá alternativa pro zrušení regulace pro rozpor napadeného OOP se skutečností.
54. Soud nepřehlédl, že ve vyjádření z 28. 3. 2024 a i při jednání soudu sama odpůrkyně uznala, že na pozemcích p. č. XA a XB měla správně vymezit plochu návrhovou, nikoli stabilizovanou, a předeslala, že při nejbližší možné příležitosti hodlá chybu napravit. Byť soud takovou sebereflexi oceňuje, neztotožňuje se s odpůrkyní v tom, že by zde tím pádem nebyl důvod pro zrušení regulace. Nejedná se ani o zjevnou nesprávnost, protože rozdíl mezi

tím, zda jsou konkrétní pozemky zařazeny do návrhové či stabilizované plochy, předurčuje, jakým způsobem se proti tomu lze bránit. Uvedený rozpor napadeného OOP se skutečností totiž do práv navrhovatelů zasahuje.

55. Soud proto napadené OOP zrušil v rozsahu, v jakém na pozemcích p. č. XA a XB vymezuje plochu *DS X – doprava silniční (místní a účelové komunikace)*.

Zahrnutí pozemků p. č. XA a XB do plochy AL není ve zcela zjevném a příkrém rozporu se skutečností

56. Dále navrhovatelé namítli, že zařazení jejich pozemků p. č. XA a XB do stabilizované plochy AL je v rozporu se skutečností, protože nejde o louky, resp. pastviny, nýbrž o zahrady, navíc zčásti oplocené.
57. Hlavní využití plochy AL je podle napadeného OOP (str. 25-26 textové části) plochy zemědělského půdního fondu – trvalé travní porosty.
58. Soud úvodem připomíná, že výše citovaná judikatura požaduje, aby je jednalo o zcela zjevný příkrý rozpor územního plánu se skutečností. Například v rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 2. 2024, č. j. 37 A 40/2023-76, navrhovatelka v podobné situaci neuspěla s požadavkem na zrušení regulace dopadající na její pozemek řadící jej do funkční plochy určené k bydlení. Navrhovatelka tvrdila, že s ohledem na své skutečné využití má být pozemek řazen do jiné funkční plochy rovněž určené k bydlení (ovšem s odlišnými regulativy). Soud podotkl, že zcela zjevný a příkrý rozpor mezi skutečným stavem a zařazením do funkční plochy neshledává, protože zvolené řešení respektuje stávající stav na pozemku a nijak zásadně jej nemění.
59. Podle soudu se odkazovaná věc podobá právě posuzované věci v tom, že rozdíly mezi zahradou a loukou (pastvinou) obecně mohou být spíše subtilní. Rozdíl mezi funkčním využitím plochy jako zahrady a louky ze své podstaty nikdy nemůže naplnit výše definované podmínky zcela zjevného a příkrého rozporu přijaté regulace se skutečným stavem. Tento rozpor totiž musí být zřejmý „na první pohled“. Tak tomu v případě rozlišení zahrady a louky být nemůže, neboť obě funkční plochy mají vždy obdobný způsob regulace. Nadto, navrhovatelé ani netvrdí, natož aby prokázali, v čem přesně (v jakých aspektech) má spočívat onen zcela zjevný a příkrý rozpor. Jinými slovy, jak se skutečný stav, jímž je podle jejich tvrzení zahrada, liší od regulace v napadeném OOP, tj. od louky. Navrhovatelé ani nenavrhlí žádné důkazy (fotografie, letecké snímky atd.), jež by svědčily o tom, že skutečné využití uvedených pozemků je právě zahrada a nikoli louka, resp. pastvina. Navrhovatelé pouze zdůraznili, že pozemek p. č. XA je zčásti oplocen. Plot odděluje cestu na jeho západním okraji od zbylé části pozemku, jak je patrné i z rozhodnutí Městského úřadu v Týnci nad Sázavou ze dne 28. 3. 2023 o odstranění stavby plotu a z rozhodnutí o odvolání Krajského úřadu Středočeského kraje (soud jimi neprováděl důkaz, protože všichni účastníci je zjevně mají k dispozici, neboť je soudu předložili jak navrhovatelé, tak odpůrkyně). Ovšem samotný fakt, že je určitý pozemek (zčásti) oplocen, ještě nevypovídá nic o tom, jak je skutečně využíván.
60. Lze uzavřít, že tvrzení navrhovatelů, podle kterých jsou pozemky p. č. XA a XB ve skutečnosti užívány jako zahrada, nemohla vyvolat potřebu zkoumání případného zcela zjevného a příkrého rozporu mezi regulací obsaženou v napadeném územním plánu a skutečným stavem v území. S ohledem na to soud nepokládal za potřebné provádět důkaz

leteckými snímky pozemku p. č. XA (č. l. 48 soudního spisu), na nichž byl mezi lety 2019-2021 zachycen pasoucí se dobytek, což navrhovala odpůrkyně.

61. Soud tedy zkoumal, zda byla naplněna alespoň druhá alternativa, tj. zda se odpůrkyně při vymezení této plochy neodchýlila od územně analytických podkladů, příp. dalších závazných podkladů, které měla k dispozici.
62. Jediný podklad, na který navrhovatelé upozorňují, je urbanistická studie Ing. arch. V. z roku 1998, podle níž byly pozemky p. č. XA a XB značeny jako *louky*. V tomto směru tedy nelze odpůrkyni vytýkat, že se od podkladů odchýlila. V napadeném OOP je totiž tento pozemek řazen do plochy AL, tj. je veden zcela shodně.
63. Soud konstatuje, že navrhovatelé neprokázali, že by vymezení plochy AL na pozemcích p. č. XA a XB bylo v rozporu se skutečností, nebo s podklady, které měla odpůrkyně při pořizování napadeného OOP k dispozici.

Skutečnost, že na pozemku p. č. XA nelze stavět, nemůže soud přezkoumat v první linii

64. Navrhovatelé namítají, že severní část pozemku p. č. XA byla před přijetím napadeného OOP součástí zastavěného území, a tudíž na ní bylo možno stavět. Napadené OOP sice hranice zastavěného území nijak nezměnilo, ale v důsledku zařazení pozemku p. č. XA do plochy AL došlo k tomu, že jej s ohledem na regulativy této plochy nelze zastavět, ani oplotit. V návrhu navrhovatelé uvedli, že je to zkrátilo na vlastnickém právu a snížilo to tržní hodnotu jejich pozemku.
65. Soud z textové části napadeného OOP (část O, str. 75 a násl.) ověřil, že navrhovatelé nepodali při přijímání napadeného OOP žádné námitky. Z judikatury NSS (např. z odpůrkyní odkazovaného rozsudku č. j. 2 As 114/2019-49, body 38-41) vyplývá, že pokud zůstal navrhovatel při přijímání územního plánu pasivní a nepodal námitky proti přiměřenosti zásahu do svých veřejných subjektivních práv (a tedy se k tomu nemohl pořizovatel vyjádřit a tyto námitky buď zohlednit, nebo vysvětlit, proč je nezohlednil), nemůže se domáhat, aby to učinil soud „v první linii“. Tím by totiž došlo ke zvýhodnění těch, kdo svá práva nehájili, oproti těm, kteří aktivně námitky podali. Pro úplnost soud dodává, že výjimku tvoří pouze případy, kdy je zásah do vlastnického práva tak intenzivní, že je srovnatelný s vyvlastněním (rozsudky NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, a ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Navrhovatelé však netvrdili, že by se jednalo o takový případ. Neshledává to ani soud.
66. S ohledem na právě citovanou judikaturu nezbyvá soudu než konstatovat, že se nemůže námitkami navrhovatelů stran toho, že nemohou pozemek oplotit ani zastavět, z čehož jim plynou různé nepříjemné důsledky (snížení tržní hodnoty pozemků, řízení o odstranění stavby plotu), zabývat. Byl by totiž prvním, kdo by tak učinil, aniž by předtím odpůrkyně dostala prostor zaujmout k uvedeným námitkám své stanovisko v textu napadeného OOP.
67. Jen pro úplnost soud dodává, že navrhovatelé v návrhu uvedli, že pozemky p. č. XA a XB byly před přijetím napadeného OOP vedeny v ploše pro venkovské bydlení. To však není pravda, protože napadené OOP je prvním územním plánem, který obec Chleby má (srov. genezi jeho přijetí na str. 28-29 jeho textové části). Navrhovatelé také uvedli, že součástí pozemku je p. č. XA je existující cesta, a proto nemůže být veden v ploše AL. Tento pozemek však není v ploše AL veden celý – cesta při jeho západním okraji je vedena v ploše DS X.

Závěr

68. Návrh na zrušení části napadeného OOP je částečně důvodný. Soud je proto zčásti zrušil z důvodů, které uvedl výše. Ve zbylé části soud návrh pro nedůvodnost zamítl.
69. Soud neprovedl důkazy navržené navrhovatelem, jestliže nejsou uvedeny výše v textu. Většina z nich je součástí správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud neprovedl důkaz geometrickým plánem č. 125-94/2021, závazným stanoviskem Městského úřadu Benešov, odboru výstavby a územního plánování, č. j. MUBN/235302/2022/VÝST, blíže neurčeným rozhodnutím o vyjmutí pozemků ze zemědělského půdního fondu a dokladem o zaplacení příslušného poplatku navrhovatelem. Všechny tyto písemnosti měly prokázat, že navrhovatelé činili řadu kroků, aby dosáhli dohody s odpůrkyní o osudu cesty pozemcích p. č. XA, XB a XC. Aktivita v těchto soukromoprávních jednáních, kterou snad navrhovatelé vyvinuli, však nemá žádný význam pro posouzení zákonnosti napadeného OOP. Z téhož důvodu soud neprovedl důkaz ani e-mailovou komunikací starosty odpůrkyně s navrhovatelem, ani zápisy z jednání zastupitelstva odpůrkyně předloženými odpůrkyní. Tyto zprávy mají prokazovat, že navrhovatelé nebyli v jednáních s odpůrkyní dostatečně konstruktivní, ani to však nemá žádný vliv na zákonnost napadeného OOP. Soud neprovedl důkaz rozhodnutími vydanými v řízení o odstranění stavby plotu, ani jinými písemnostmi s tím souvisejícími. Jednak proto, že je (minimálně vydaná rozhodnutí) mají všichni účastníci k dispozici, protože je soudu předložili jak navrhovatelé, tak odpůrkyně. Jednak proto, že stavba plotu (ať už jde o stavbu povolenou či nepovolenou) s napadeným OOP nijak nesouvisí a nemůže mít vliv na posouzení jeho zákonnosti. Soud neprovedl důkaz ani koordinovaným stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje k návrhu napadeného OOP, ani sdělením k podnětu na přezkoumání napadeného OOP v přezkumném řízení. Ty mají prokazovat, že Krajský úřad Středočeského kraje neshledal žádná pochybení při přijímání napadeného OOP. Soud však musí napadené OOP přezkoumat v rozsahu uplatněných námitek. Závěry krajského úřadu pro něj přitom nejsou závazné. Konečně, soud nevyslechl navrhovatele navrhané svědky – starostu odpůrkyně Petra Peška a samotné navrhovatele, protože skutečnost, že na pozemcích p. č. XA a XC se v době přijetí napadeného OOP nenacházela žádná cesta, byla spolehlivě prokázána jinými provedenými důkazy. Výslech svědků by tedy byl nadbytečný.
70. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé se svým návrhem částečně uspěli. Stanovit míru procesního úspěchu, resp. neúspěchu nelze v posuzované věci přesně kvantifikovat (např. postupovat prostým aritmetickým výpočtem). Je nesporné, že odpůrkyně nezákonně zasáhla do práv navrhovatelů, a ti se tedy důvodně domáhali soudní ochrany. Na druhou stranu navrhovatelé nesprávně vystihli rozsah, v němž byl jejich návrh důvodný. Jelikož rozhodnutí o náhradě nákladů řízení má spravedlivě odrážet výsledek sporu, má soud za to, že podmínkám dané věci nejlépe odpovídá rozhodnutí, podle něž nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků. Skutečnost, že navrhovatelé napadli opatření obecné povahy ve větším rozsahu, než v jakém byli úspěšní, nevedlo ke zvýšení nákladů, a to ani na straně navrhovatelů, ani na straně odpůrkyně.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 23. dubna 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu