



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Marcely Uhříčkové a Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatele: **Ing. D. N.**
bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti
odpůrkyni:

obec Husinec
sídlem U Radnice 64, 250 68 Husinec
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Dymáčkem, LL.M.
sídlem Na Poříčí 1067/25, 110 00 Praha 1

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Husinec č. 1/2022,
vydaného usnesením Zastupitelstva obce Husinec ze dne 28. 3. 2022, č. 3/3/2022,

takto:

- I. Návrh se zamítá v části, v níž se navrhovatel domáhal zrušení územního plánu obce Husinec č. 1/2022, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Husinec ze dne 28. 3. 2022, č. 3/3/2022, v rozsahu textového i grafického vymezení plochy RN – rekreace – na přírodních plochách (bez staveb) ve vztahu k pozemkům p. č. XA p. č. XB, p. č. XF, p. č. XC a p. č. st. XD, jehož součástí je stavba č. ev. XE, vše v k. ú. X.
- II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 46 140 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Martina Dymáčka, LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a dosavadní průběh soudního řízení

1. 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.“), podaným dne 19. 4. 2023, se navrhovatel domáhal zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“), a to v rozsahu, ve kterém byla v textové a grafické části jednak vymezena na jeho pozemcích p. č. XA, p. č. XB, p. č. XF, p. č. XC a p. č. st. XD se stavbou pro rodinnou rekreaci č. ev. XE, vše v k. ú. X, plocha RN – rekreace – na přírodních plochách (bez staveb), a jednak stanovena pro jeho pozemek p. č. XG v témže katastrálním území podmínka uzavřít dohodu o parcelaci ÚSDP 4.
2. Krajský soud v Praze ve věci rozhodl nejprve rozsudkem ze dne 10. 7. 2023, č. j. 59 A 15/2023-77, jehož I. výrokem napadený územní plán zrušil v rozsahu textového i grafického vymezení plochy RN na pozemcích navrhovatele a jehož II. výrokem návrh ve zbývajícím rozsahu – tj. v části týkající se stanovení podmínky uzavřít ve vztahu k pozemku navrhovatele dohodu o parcelaci – zamítl. O nákladech řízení rozhodl prostřednictvím III. výroku. Zdejší soud vyšel z toho, že navrhovatel v procesu přijímání napadeného územního plánu uplatnil pouze připomínky, a nikoli námítky, aniž by mu v tom bránily objektivní omluvitelné důvody a zásah do jeho vlastnického práva by dosahoval intenzity blížící se vyvlastnění, a proto předmětem soudního přezkumu nemohla být proporcionalita přijatého řešení. Ani při absenci námitek však nebylo možné nakládat s pozemky procesně pasivního navrhovatele zcela libovolně, a proto napadený územní plán musel obsahovat odůvodnění značně diskontinuální změny regulativů a funkčního využití plochy, do níž spadaly pozemky navrhovatele. Současně takové odůvodnění nemohlo být vnitřně rozporné, nejasné či nepřesné (tedy nepřezkoumatelné), neboť i procesně pasivní vlastník musí být s to seznat, jaká regulace se k jeho pozemkům vztahuje. Na základě těchto východisek zdejší soud shledal, že odpůrkyně sice zařadila plochu Z10 s funkčním využitím RN mezi zastavitelné plochy, avšak současně ji prostřednictvím regulativů funkčního využití upravila jako nezastavitelnou. Takový postup soud označil za svévolný, neboť se z napadeného územního plánu jeví, že se nejednalo pouze o nedopatření odpůrkyně, nýbrž o záměr vymezit plochu Z10 formálně jako zastavitelnou, ale fakticky jako plochu, která zastavěna nebude. Kromě toho odpůrkyně plochu RN vymezila tak, že nebylo zřejmé, jaké přesně mělo být její hlavní využití, neboť termín „*rekreace specifických forem*“, který byl užit pro vymezení hlavního využití, nebyl v napadeném územním plánu definován ani jinak specifikován. Nedostatky napadeného územního plánu zdejší soud spatřoval také v tom, že plocha Z10 sice nebyla zařazena mezi veřejná prostranství, avšak současně s ní bylo jako s veřejným prostranstvím zacházeno bez toho, aby odpůrkyně srozumitelně vysvětlila, proč s plochou Z10 s funkčním využitím RN nakládala tak, jako by se jednalo o stávající veřejné prostranství. Důvod pro zrušení napadeného územního plánu v části týkající se vymezení plochy RN na pozemcích navrhovatele tak soud spatřoval v nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a). s. ř. s. V části týkající se podmínky uzavřít dohodu o parcelaci soud neshledal návrh důvodným, což v rozsudku blíže vysvětlil.
3. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 4. 2024, č. j. 10 As 223/2023-72, rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 59 A 15/2023-77 ve výrocích I a III zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že účastníci řízení nezpochybňovali závěr zdejšího soudu o opožděném podání námitek k návrhu napadeného územního plánu, vycházel z něj i Nejvyšší správní soud. Ten se zároveň ztotožnil s východiskem zdejšího soudu, že je dán

důvod pro zrušení nepřezkoumatelného územního plánu i na základě návrhu procesně pasivního vlastníka, jestliže je odůvodnění změny regulativů a funkčního využití plochy vnitřně rozporné, nejasné či nepřesné a nelze z něj jednoznačně seznat, jaká regulace se ve vztahu k pozemku takového vlastníka uplatní. S aplikací tohoto východiska na souzenou věc však již Nejvyšší správní soud nesouhlasil. Na rozdíl od Krajského soudu v Praze totiž dospěl k závěru, že termín „*rekreace specifických forem*“ v hlavním využití plochy RN nebylo nezbytné blíže vymezit, neboť jeho obsah bylo možné dovodit z celkových podmínek plochy a z odůvodnění napadeného územního plánu, přičemž poukázal na to, že plocha RN je vymezena vcelku multifunkčně a lze na ní uskutečnit širokou paletu záměrů od individuální rekreace až po vytvoření volnočasového areálu s rozmanitými funkcemi (viz body [20] až [31] rozsudku č. j. 10 As 223/2023-72). Kasační soud nesouhlasil ani se závěrem, že je napadený územní plán nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť vymezuje plochu RN jako zastavitelnou a zároveň fakticky nezastavitelnou. V grafické části napadeného územního plánu totiž byla plocha bezpochyby vymezena jako zastavitelná a textová část o ní pojednávala na vícero místech jako o zastavitelné s tím, že sice zapovídala možnost umístění trvalých staveb, avšak počítala se stavbami dočasnými a mobilními a z dalších staveb povolovala pouze ty uvedené v § 18 odst. 5 zákona č. 186/2003 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „stavební zákon“). V odůvodnění územního plánu pak odpůrkyně s plochou RN pracovala na vícero místech jako se zastavitelnou, a pokud se o ní zmiňovala jako o nezastavitelné, pak spíše vyslovovala své přání do budoucna, nikoli konkrétní stanovisko k zastavitelnosti (viz body [32] až [44] rozsudku č. j. 10 As 223/2023-72). Ve vztahu k ploše Z10 (RN) dále Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na ní napadený územní plán nevymezuje veřejné prostranství, ale uvažuje, že na daných pozemcích veřejné prostranství může vzniknout. Veřejnou přístupnost této plochy tedy odpůrkyně vyjadřuje jako návrh, resp. jednu z možností, jak může být plocha Z10 (RN) do budoucna využita (viz body [45] až [52] rozsudku č. j. 10 As 223/2023-72).

4. Poté, co mu byla věc vrácena, umožnil zdejší soud účastníkům podat k věci samé vyjádření, čehož oba využili. Následně ve věci nařídil ústní jednání.

Podstatný obsah návrhu a dalších podání navrhovatele

5. Navrhovatel v návrhu uvádí, že jeho pozemky byly předchozím územním plánem z roku 2010 zařazeny do návrhové plochy SOZ4 s funkčním využitím pro smíšené obytné plochy s rodinnou rekreací v zeleni a bylo na ně možné umístit až 16 rodinných domů. Tato regulace byla převzata ze změny č. 4 územního plánu z roku 2000, na jejíchž pořizovacích nákladech se navrhovatel na základě smlouvy s odpůrkyní finančně podílel. Navrhovatel legitimně očekával, že pozemky budou do této plochy nadále zařazeny i napadeným územním plánem, a zamýšlel na nich postavit rodinné domy pro své rodinné příslušníky, což s odpůrkyní v roce 2019 probíral. Pro svůj záměr si nechal vypracovat také architektonickou studii, a tu odpůrkyni v roce 2021 zaslal. Odpůrkyně však nově zahrnuje napadeným územním plánem navrhovatelovy pozemky do plochy RN a své rozhodnutí dostatečně nezdůvodnila. Za hlavní využití plochy RN označila „*rekreaci specifických forem*“, aniž by vysvětlila, co se tímto termínem rozumí. Odpůrkyně také porušila zásadu kontinuity územního plánování a zařadila pozemky navrhovatele do plochy RN v rozporu s faktickým stavem území. Napadený územní plán je též vnitřně rozporný, jelikož plochu Z10, která je zařazena do funkčního využití RN, zařazuje v textové i grafické části mezi plochy zastavitelné, ačkoli se jedná – na rozdíl od regulace dle předchozího územního plánu –

přínejmenším fakticky o plochu nezastavitelnou, na níž mohou být umístěny pouze stavby dočasné a stavby umísťitelné v nezastavěném území. Odpůrkyně na pozemky navrhovatele též fakticky umístila plochu veřejného prostranství, resp. veřejně přístupnou plochu, ačkoli pro to nebyly dány podmínky ani tomu neodpovídala situace v území. Své rozhodnutí dostatečně neodůvodnila. V ploše Z10 formálně vzato nevymezila veřejné prostranství, avšak na některých místech napadeného územního plánu se o ní vyjadřovala tak, jako by se o veřejné prostranství jednalo. Napadený územní plán je co do vymezení veřejného prostranství vnitřně rozporný a zakládá právní nejistotu, neboť navrhovatel neví, jaký právní režim se s jeho pozemky pojí.

6. Hlavní důvod pro změnu funkčního využití navrhovatelových pozemků má dle napadeného územního plánu spočívat v tom, že se na nich nachází významný krajinný prvek č. 26 V Močidlech. Navrhovatel tvrdí, že v roce 1994 byl jako významný krajinný prvek registrován starý ovocný sad, který je nyní zarostlý náletovými dřevinami a není udržovaný, a tedy oslabily důvody jeho ochrany. Již v roce 2010 nebyla jeho existence překážkou zastavitelnosti území, a tím spíše tomu tak není nyní. Navíc odpůrkyně nezdůvodnila, proč ohledně významného krajinného prvku změnila názor a proč je nyní třeba jej významněji chránit. Za důvod pro změnu využití pozemků nelze dle navrhovatele považovat ani obecný požadavek na snížení kapacit pro bydlení v obci. Postup odpůrkyně, která se rozhodla právě u plochy Z10 změnit funkční využití a zařadit ji mezi plochy RN k veřejné rekreaci, nadto má navrhovatel za diskriminační, což blíže vysvětluje na základě srovnání s regulací ploch Z07, Z09, Z12 či Z13.
7. Navrhovatel poukazuje též na to, že odpůrkyně do pasáže s vypořádáním připomínek ze společného jednání vůbec nezahrnula jeho připomínku ze dne 6. 8. 2019. Shora uvedenými návrhovými body by se podle něj měl soud zabývat i navzdory tomu, že navrhovatel nepodal v procesu přijímání napadeného územního plánu včasnou námitku, jelikož mu v tom bránily objektivní důvody, a to další vlna pandemie onemocnění Covid-19. Navrhovatel měl pouze omezenou možnost seznámit se s oznámením o konání veřejného projednání (které se navíc uskutečnilo jen v on-line formě), a proto námitky nepodal ve stanovené lhůtě. Jeho možnost podat včasné námitky navíc byla omezena i tím, že bydlí mimo obec Husinec. Procesní pasivita navrhovatele tak pramenila z objektivních okolností, které nemohl ovlivnit. Zásah do vlastnických práv navrhovatele nadto musel být odpůrkyni v době přípravy napadeného územního plánu zřejmý z jím podaných připomínek i z toho, že fakticky vymezené veřejné prostranství navrhovateli znemožňuje oplocení jeho pozemků a plánovanou výstavbu. Protože se takový zásah blíží svou intenzitou vyvlastnění, byla by disproporcionalita zásahu důvodem pro zrušení napadeného územního plánu, i kdyby navrhovatel žádné námitky nevznášel.
8. V replice navrhovatel konstatuje, že v ploše RN nelze stavět trvalé stavby kromě těch, jež jsou vyjmenovány v § 18 odst. 5 stavebního zákona, a oplocení vyjma dětských hřišť. Reálně tedy podle něj nelze hovořit o zastavitelnosti této plochy, když i § 18 odst. 5 stavebního zákona se vztahuje k nezastavěnému území. Napadený územní plán se dle navrhovatele na mnoha místech vyjadřuje o ploše Z10 jako o ploše sloužící k využití veřejností, aniž by takové využití podmínil souhlasem vlastníka pozemků. I kdyby však bylo veřejné využití navrhovatelových pozemků možné jen s jeho souhlasem, muselo být odpůrkyni zřejmé, že se jedná o využití nerealizovatelné, neboť jí byl znám záměr navrhovatele oplocit pozemky a využít je ke stavbě rodinných domů. Významný krajinný prvek V Močidlech, jehož existencí odpůrkyně argumentovala, byl registrován v roce 1994. S ohledem na míru

obecnosti je obtížné konkretizovat, co přesně má být na jednotlivých pozemcích chráněno. Samotnou vyhlášku o registraci významného krajinného prvku navrhovatel považuje za neurčitou a rozpornou se zákonnými požadavky. Z vyhlášky ani z napadeného územního plánu nadto neplyne, kvůli ochraně které konkrétní složky významného krajinného prvku bylo omezeno navrhovatelovo vlastnické právo. Významný krajinný prvek navíc musel být zohledněn již v letech 2000 a 2010 a napadený územní plán postrádá argumentaci týkající se podstatné změny podmínek, za kterých byla vydána dřívější souhlasná stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Samotná existence významného krajinného prvku dle navrhovatele ani nemůže být důvodem pro vyloučení výstavby jakýchkoli trvalých staveb pro bydlení.

9. V reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 223/2023-72 navrhovatel uvádí, že se zdejší soud v rozsudku č. j. 59 A 15/2023-77 nevypořádal se všemi návrhovými body, a proto by tak měl učinit nyní. Ve vztahu k procesní pasivitě navrhovatele by mělo být zohledněno, že odpůrkyni byl navrhovatelův záměr výstavby rodinných domů v ploše Z10 znám a že nová regulace intenzivně zasahuje do vlastnického práva navrhovatele. Navrhovatel sice včas neuplatnil námitky, avšak současně jsou splněny podmínky, za nichž může být proporcionalita předmětem přezkumu i navzdory procesní pasivitě vlastníka (k tomu navrhovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23). Navrhovatel záměr výstavby projednával s představiteli odpůrkyně, nechal si vypracovat architektonickou studii a uplatnil také připomínky. Napadený územní plán pak významně zasáhl do jeho vlastnického práva, neboť již na svých pozemcích nemůže umísťovat žádné trvalé stavby ani je oplocovat. Pozemky tak jsou fakticky nezastavitelné a je významně omezena možnost jejich využití ve srovnání s předešlým územním plánem. Takový zásah je dle navrhovatele srovnatelný s vyvlastněním. Přestože odpůrkyni byly výhrady navrhovatele dobře známy, v napadeném územním plánu se s nimi nevyrovnala. Dle názoru navrhovatele jsou splněny předpoklady pro to, aby se soud zabýval proporcionalitou napadeného územního plánu, tj. především rozporem mezi vymezením plochy RN na pozemcích navrhovatele s faktickým stavem v území a principem kontinuity územního plánování, nevhodností vymezení plochy RN na pozemcích navrhovatele s ohledem na jejich význam z hlediska ochrany přírody a krajiny, nerealizovatelností navrženého způsobu využití plochy k veřejné rekreaci, diskriminací navrhovatele a libovůlí odpůrkyně. Navrhovatel poukazuje také na to, že zdejší soud v částečně zrušeném rozsudku označil postup odpůrkyně týkající se (ne)zastavitelnosti plochy Z10 (RN) za svévolný a Nejvyšší správní soud se vůči tomuto závěru nijak nevymezil, pročez závěr o svévolnosti postupu odpůrkyně nadále trvá a soud by se jím měl řídit.
10. Prostřednictvím podání ze dne 21. 6. 2024 navrhovatel uplatnil důkazní návrhy týkající se opravy oplocení a řízení o odstranění stavby oplocení na jeho pozemcích. Uvádí, že oprava oplocení sice nevyžadovala žádné povolení, nicméně navrhovatel z procesní opatrnosti oznámil Městskému úřadu Klecany coby stavebnímu úřadu její zahájení. Z předložených listin má plynout, že odpůrkyně, orgán územního plánování i stavební úřad zastávají názor, podle něhož navrhovatel není dle napadeného územního plánu oprávněn provádět na svých pozemcích ani opravu stávajícího oplocení. To dle navrhovatele potvrzuje jeho argumentaci, že odpůrkyně k pozemkům navrhovatele přistupuje *de facto* jako k veřejnému prostranství, přestože formálně jej na jeho pozemcích nevymezila. Zároveň mají předložené důkazy podporovat argumentaci, podle níž představuje napadený územní plán zásah do vlastnického práva navrhovatele blížící se vyvlastnění. Navrhovateli je totiž bráněno v tom, aby podnikl jakékoli kroky k zamezení vstupu cizích osob na své pozemky.

Podstatný obsah podání odpůrkyně

11. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí. Z napadeného územního plánu je podle ní zřejmé, že plocha Z10 je součástí zastavěného území obce, které je vymezeno jako plocha RN, přičemž se jedná o plochu zastavitelnou a sloužící k různorodým rekreačním aktivitám bez trvalých staveb, která byla takto vymezena s ohledem na požadavek na snižování kapacit pro zástavbu v obci. Jednalo se o vhodné řešení i s ohledem na blízkost lesa a zachování významného krajinného prvku V Močidlech. Z napadeného územního plánu je také patrné, že plocha Z10 nebyla vymezena jako veřejné prostranství a veřejná přístupnost je možná po dohodě s vlastníkem pozemků, čímž odpůrkyně reflektovala současný stav (charakter pozemků navrhovatele jako ploch přírodních s ovocným sadem, třebaže pozemky nejsou dlouhodobě takto využívány a nejsou udržované, s možností odpočinku a individuální rekreace). Nebude-li navrhovatel s veřejnou přístupností souhlasit, budou pozemky plnit funkci přírodních ploch (případně s ovocným sadem) i nadále, a to včetně možnosti individuální rekreace navrhovatele jako vlastníka pozemků. Odpůrkyně má za to, že plochu Z10 vymezila jako multifunkční a bude záležet na vůli navrhovatele, jakým způsobem bude pozemky v souladu s napadeným územním plánem využívat.
12. Významný krajinný prvek V Močidlech byl dle odpůrkyně vymezen vyhláškou ze dne 1. 6. 1994, č. j. 5/ŽP/93, a na ní navazujícím upřesněním z listopadu 1994 a byl popsán jako „*ekologicky vyvážené údolí SV od obce Řež s výskytem vrstevnicových mezí, remízků (šípky, trnka, třesň), enkláv travních společenstev a vřesoviště na okrajích lesa*“. Právě vrstevnicové meze, enklávy travních společenstev a vřesoviště na okrajích lesa se vyskytují na pozemcích navrhovatele, což dokládá mj. biologické hodnocení z let 2015 a 2016. Přírodní prvky chráněné v rámci předmětného významného krajinného prvku tak bylo na místě zachovat. Tvzení navrhovatele, že předmětem ochrany je stávající ovocný sad, naproti tomu není pravdivé. Zástavba v plochách Z09 a Z10 byla významně krácena z důvodu střetu s významným krajinným prvkem a byla nastavena kompromisně s ohledem na veřejný a soukromý zájem v návaznosti na okolní zástavbu. Plocha Z10 byla vymezena jako plocha rekreace bez trvalých staveb tak, aby nejzachovalejší část významného krajinného prvku byla zachována i do budoucna. Plocha Z09 byla vymezena k zastavění s ohledem na již existující i budoucí předpokládanou zástavbu a společně s plochami Z07, Z08 a Z11 bude tvořit severní okraj budoucího rozvoje obce, který uzavře okraj rodinné zástavby směrem k rekreačním plochám bez trvalých staveb u lesa. V rozsahu, v němž je významný krajinný prvek ještě zachován, se usiluje o kompromisní řešení, kdy část plochy napadený územní plán ponechává pro výstavbu a část plochy z možnosti zástavby vyjímá. Využití plochy Z10 k bydlení by navíc nelogicky vedlo k rozšíření ploch bydlení až za okraj zástavby – za rekreační plochu Z24. Toto řešení dle předchozího územního plánu bylo vyhodnoceno jako nevhodné z pohledu urbanistického rozvoje sídla. Odpůrkyně tedy nepostupovala diskriminačně. Pozemky navrhovatele jsou nadto dle návrhu 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje součástí nadregionálního biocentra Údolí Vltava, což odpůrkyně rovněž zohlednila.
13. S názorem navrhovatele, že změna funkčního využití jeho pozemků nebyla řádně a úplně zdůvodněna, odpůrkyně nesouhlasí. Poukazuje zejména na to, že napadený územní plán směřoval k omezení zastavitelnosti ploch, včetně plochy Z10, oproti původní koncepci, jakož i na další hlediska, která byla brána v potaz. Odpůrkyně také postupovala proporcionálně a nediskriminačně. Proměškání lhůty k podání námitek by podle ní mělo jít k tíži navrhovatele. Odpůrkyně postupovala správně, pokud opožděné námítky

neprojednala. Tvrzení týkající se pandemie Covid-19 lze mít za účelové a nedůvodné. Navrhovatel se nemůže dovolávat přezkumu proporcionality napadeného územního plánu.

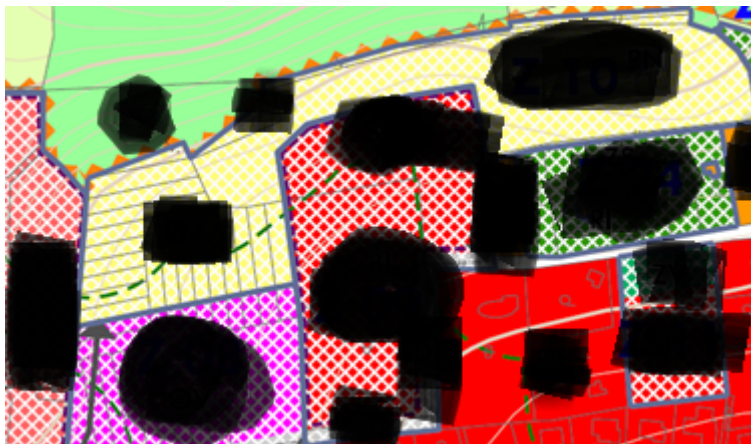
14. V duplice odpůrkyně nad rámec shora uvedeného konstatuje, že veřejné prostranství vzniká *ex lege*, a nikoli jeho vymezením v územním plánu, přičemž nutnost alespoň konkludentního souhlasu vlastníka příslušného pozemku je jednou z podmínek vzniku veřejného prostranství. Dále poukazuje na to, že požadavek kontinuity územního plánování nesmí znemožnit revizi stávajícího stavu, čímž se řídila.
15. V reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 223/2023-72 odpůrkyně uvádí, že se ztotožňuje s jeho závěry, z nichž je patrné, že Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro částečné zrušení napadeného územního plánu v rozsahu dotčené plochy. Poslednímu vyjádření navrhovatele odpůrkyně oponuje tvrzeními, že navrhovatel nepodal včas námitky, aniž by mu v tom bránily objektivní důvody. Zároveň ani napadený územní plán nedopadá na jeho pozemky podobně jako vyvlastnění, neboť jeho situaci nelze srovnávat s věcí řešenou Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31 (*a contrario* odpůrkyně odkazuje na rozsudky téhož soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-38, a ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 18/2023-31). I pokud by však zdejší soud byl přesvědčen o tom, že je oprávněn se proporcionalitou napadeného územního plánu zabývat, musel by dospět k závěru, že odpůrkyně postupovala přiměřeně a že se nedopustila svévole.

Obsah správního spisu

16. Ohledně obsahu správního spisu soud v podrobnostech odkazuje na body 19 až 38 svého předešlého (částečně zrušeného) rozsudku č. j. 59 A 15/2023-77 a na bod [19] rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 223/2023-72. V zájmu srozumitelnosti tohoto rozsudku nicméně soud dále rekapituluje podstatné skutkové okolnosti:
17. Navrhovatelovy pozemky p. č. XA p. č. XB, p. č. XF, p. č. XC a p. č. st. XD, jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci č. ev. XE, vše v k. ú. X, byly předchozím územním plánem z roku 2010 zařazeny do zastavitelné „smíšené obytné plochy pro rodinnou rekreaci v zeleni“ SOZ4, jejíž hlavní využití bylo stanoveno pro objekty rodinné rekreace a samostatně stojící rodinné domy. Z odůvodnění územního plánu z roku 2010 je zjištěné, že plocha SOZ4 byla převzata ze změny č. 4 územního plánu z roku 2000.
18. Dne 13. 4. 2015 zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o pořízení nového územního plánu a pozdějším usnesením č. 1/1/2019 schválilo doplněné zadání územního plánu společně s požadavkem na zpracování částí územního plánu s prvky regulačního plánu dle § 43 odst. 3 stavebního zákona.
19. V dubnu 2019 byl vypracován návrh územního plánu pro společné jednání. V něm byly navrhovatelovy pozemky p. č. XB, p. č. XF, p. č. XC a p. č. st. XD se stavbou č. ev. XE, jakož i podstatná část pozemku p. č. XG zařazeny do zastavitelné plochy Z10 s funkčním využitím RN – rekreace na přírodních plochách a zbylá část pozemku p. č. XG do zastavitelné plochy Z09 s funkčním využitím ZS – zeleň soukromá a vyhrazená a BI – bydlení v rodinných domech. Současně byl při hranici pozemku p. č. XG s pozemkem p. č. XH vymezen návrhový průchod územím P8 a skrze pozemek p. č. XG měla být vedena dopravní infrastruktura (DS). Z grafické části návrhu plynulo, že všechny navrhovatelovy pozemky leží uvnitř registrovaného významného krajinného prvku. Dle návrhu výrokové části se v rámci celé plochy BI vymezené v rámci plochy Z09 (tedy nejen v té části, která zasahovala na pozemek navrhovatele p. č. XG) předpokládala výstavba osmi rodinných

domů. Hlavní využití plochy RN mělo spočívat v rekreaci „specifických forem bez trvalých staveb“.

20. Navrhovatel uplatnil vůči návrhu pro společné jednání dne 6. 8. 2019 připomínku. V ní uvedl, že jeho pozemek p. č. XG je soukromý, pod celkovým oplocením, pro veřejnost uzavřený a neprůchodný. Konstatoval, že zde plánuje výstavbu rodinných domů, což sdělil i při osobním jednání se starostkou a místostarostou obce, a že má zájem o výstavbu na svém pozemku při zohlednění požadavků obce. Navrhoval řešení, a sice umožnění výstavby alespoň 8 domů při zvýšení kvóty minimální velikosti parcel a zachování průchodu tak, aby byly splněny požadavky odpůrkyně.
21. V návrhu pro veřejné projednání byly navrhovatelovy pozemky p. č. XB, p. č. XF, p. č. XC a p. č. st. XD se stavbou č. ev. XE i převážná část pozemku p. č. XG nadále zařazeny do zastavitelné plochy Z10 a současně do plochy RN – rekreace – na přírodních plochách (bez staveb). Zbylá část pozemku p. č. XG byla zařazena do zastavitelné plochy Z09 a do plochy BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské a DS – dopravní infrastruktura (nikoli již zčásti i do plochy zeleně ZS) s tím, že pro plochu Z09 byly stanoveny zvláštní prostorové (výškové) regulativy. Navrhovatel se veřejného projednání nezúčastnil ani ve lhůtě neuplatnil námitky či připomínky.
22. V návrhu pro opakované veřejné projednání nedošlo, pokud jde o plochy vymezené na pozemcích navrhovatele, k významným změnám, neboť na nich nadále byly vymezeny plochy Z10 a RN i plochy Z09, BI a DS. Navrhovatel se ani opakovaného veřejného projednání nezúčastnil a ve lhůtě neuplatnil žádné námitky či připomínky směřující proti upravenému návrhu.
23. Zastupitelstvo odpůrkyně dne 28. 3. 2022 usnesením č. 3/3/2022 vydalo napadený územní plán, který nabyl účinnosti dne 22. 4. 2022.
24. Dle grafické části napadeného územního plánu byly navrhovatelovy pozemky p. č. XB, p. č. XF, p. č. XC a p. č. st. XD se stavbou č. ev. XE i převážná část pozemku p. č. XG zařazeny v zastavitelné ploše Z10 a současně v ploše RN – rekreace – na přírodních plochách (bez staveb). Zbylá část pozemku p. č. XG byla zařazena do zastavitelné plochy Z09 a do plochy BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské a DS – dopravní infrastruktura. Žádný z pozemků navrhovatele nebyl zařazen mezi veřejná prostranství.



Výřez z hlavního výkresu N2

25. Dle kapitoly 3 textové části výroku napadeného územního plánu byly plochy Z09 i Z10 zařazeny mezi zastavitelné. V ploše Z10 byla vymezena plocha RN. V kapitole 6 upravující

podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití bylo hlavní využití plochy RN – rekreace na přírodních plochách (bez staveb) vymezeno jako „*rekreace specifických forem*“, mezi přípustné využití byly zařazeny „*stavby dočasné a mobilní pro obsluhu plochy*“, konkrétně: „*sezónní a krátkodobá rekreační využití, kynologická cvičiště, horolezecké stěny, pěší, cyklistické a turistické cesty, informační systém, mobiliář, altány, pergoly, terasy, veřejná tábořiště, přírodní koupaliště, rekreační louky, dětská hřiště do výměry 400 m², přímo související technická a dopravní infrastruktura, proretenční opatření*“. V podmínkách prostorového uspořádání bylo uvedeno: „*pozemky bez trvalých staveb s výjimkou §18(5) SZ*“. Oplocení povoleno nebylo s výjimkou oplocení dětských hřišť. Parkování nebylo umožněno a údaj o maximální výšce staveb a minimálním procentu zastavění pozemku nebyl uveden (resp. zde byl uveden znak „-“).

26. Dle samotného odůvodnění napadený územní plán posiluje ochranu významného krajinného prvku č. 26 V Močidlech vymezením plochy Z10 bez trvalých staveb; tuto lokalitu v území zachovává. Ve vztahu k požadavkům na vytvoření koncepce veřejných prostranství a veřejné zeleně a na vytvoření a zlepšení podmínek pro každodenní sport a rekreaci se v odůvodnění (na str. 29) konstatuje, že veřejné prostranství se předpokládá na ploše Z10 směrem k lesu a že se na téže ploše předpokládá veřejně přístupná plocha pro volnočasové aktivity bez staveb. K ploše Z10 je v odůvodnění též uvedeno (rovněž na str. 29), že se jedná o plochu pro veřejnou rekreaci na přírodních plochách. Zástavba na plochách Z09 a Z10 je dle odůvodnění (str. 30) významně krácena z důvodu střetu s funkční částí významného krajinného prvku V Močidlech a nastavena je kompromisně s ohledem na veřejný a soukromý zájem a v návaznosti na okolní zástavbu. Návrhem plochy pro rekreaci na přírodních plochách RN v ploše Z10 má být dle odůvodnění naplněn požadavek na zvýšení ekologické stability území (str. 32).
27. V rámci zdůvodnění záborů zemědělského půdního fondu se v odůvodnění napadeného územního plánu dále uvádí, že: „*zastavitelnou plochu rekreace (v rozsahu 0,17 ha; 1,7% záborů) představuje jediný zábor Z 10 – jedná se o volnočasový areál zařazený mezi zastavitelné plochy z důvodu umístění v zastavěném území, ale charakterem jde o rekreační aktivity na přírodních plochách bez trvalých staveb. Zábor ZPF je tedy bilancován odhadem na max. úroveň 10% rozsahu plochy. Plocha bude sloužit veřejnosti*“ (str. 38). K celkové koncepci uspořádání krajiny se v odůvodnění také konstatuje, že významný krajinný prvek V Močidlech atakuje stávající i navrhovanou výstavbu, a proto byla vymezena plocha Z10 jako plocha pro rekreace bez trvalých staveb tak, aby „*nejzachovalejší část tohoto VKP zasahující do zastavěného území obce zůstala zachována i do budoucna a nedošlo k její zástavbě. Naopak plocha Z 09 je v návrhu vymezena k zastavění i přes zásah do daného VKP, nicméně se jedná o plochu, která navazuje na již existující i budoucí předpokládanou zástavbu (plocha Z 08). Zároveň jde o určitý kompromis s vlastníky daných nemovitostí tak, aby byl vyvážen soukromý a veřejný zájem*“ (str. 42-43). Vymezení plochy Z10 jako zastavitelné je odůvodňováno také tím, že jde o „*rekreační plochy pro různorodé rekreační aktivity bez trvalých staveb, vymezeno jako součást požadavku na snižování kapacit pro zástavbu v obci, vhodné vymezení i s ohledem na blízkost lesa a zachované přírodní prvky v rámci VKP č. 26 V Močidlech*“ (str. 45). Plochy Z10 a RN jsou zmiňovány i v návrhu systému sídelní zeleně jako „*plochy, které jsou nově určeny k rekreaci bez staveb, centrum venkovních aktivit, možnost mobilních a dočasných staveb*“ (str. 48). Ve vztahu k plochám Z09 a Z10 se v odůvodnění také konstatuje, že u nich dochází k největšímu přímému krácení zastavitelnosti (str. 63) a že tato původně jediná plocha umožňovala výstavbu až 22 rodinných domů, přičemž vlastníci těchto ploch neučinili pro investiční přípravu během cca 10 let žádné kroky směřující k jejich využití, tedy ani přípravu územní

studie. Navíc se jedná o plochu na hranici lesa, kde zadání doporučovalo případná krácení zastavitelných ploch, a plochu nacházející se v zachovalé části významného krajinného prvku V Močidlech. „V rozsahu, ve kterém je VKP ještě zachován, usiluje Návrh ÚP o kompromisní řešení, kdy část plochy ponechává určenou pro výstavbu (navazující na již existující výstavbu na východu a rozvojovou plochu Z 08 ze západu) a druhou část plochy (blíže k lesu, a tedy z hlediska ochrany přírody cennější) z možnosti zástavby vyjímá (Z 10). Celá východní část plochy Z 10 se navíc týká ploch za rekreačními objekty (Z 24), tedy zcela nelogicky by využití této plochy k bydlení šlo více na okraj zástavby než rekreační výstavba. Tuto situaci z původní koncepce (spolu s mixem využití bydlení a individuální rekreace) lze hodnotit jako naprosto nevhodné řešení z pohledu urbánního rozvoje sídla, proto je zde navrhována redukce“ (str. 64).

28. V pasáži odůvodnění napadeného územního plánu věnované vypořádání námitek a připomínek odpůrkyně k připomínce navrhovatele vznesené k návrhu územního plánu ke společnému jednání (pod poř. č. S-921) uvedla, že lze připustit velmi omezený rozsah obytné zástavby pro maximálně šest rodinných domů o velikosti pozemku cca 1 000 m² v prostoru mezi pozemky p. č. XCH a p. č. XH a v pásu severně od nich (kde byla v dosavadním návrhu plocha ZS) s tím, že zbytek bude zařazen do plochy RN. Žádná jiná připomínka či námitka navrhovatele nebyla v této pasáži zmíněna, a tedy ani vypořádávána.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

29. Soud předně ověřil, že návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat i jen jeden z manželů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS), není překážkou projednatelnosti návrhu to, že se k němu nepřipojila navrhovatelova manželka.
30. Jelikož návrh splňuje všechny zákonem stanovené požadavky (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), přistoupil soud k věcnému přezkumu napadeného územního plánu. Předmět soudního přezkumu však byl ovlivněn tím, že o části návrhu již bylo pravomocně rozhodnuto II. výrokem rozsudku zdejšího soudu č. j. 59 A 15/2023-77, který nebyl dotčen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 223/2023-72. Proto se soud v tomto rozsudku nezabýval podmínkou požadující uzavření dohody o parcelaci ÚSDP 4, nýbrž jen vymezením plochy RN na pozemcích navrhovatele. Přitom byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku č. j. 10 As 223/2023-72.
31. Ohledně shora uvedeného předmětu soud návrh projednal v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Průběh ústního jednání před soudem

32. Zástupce navrhovatele při jednání zdůraznil, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 223/2023-72 neuvedl, že by byl napadený územní plán v řešené části přezkoumatelný ve všech relevantních aspektech, neboť se věci zabýval pouze v rozsahu kasačních námitek. Krajský soud by se proto měl zabývat rozporem ve vymezení plochy Z10 (RN) s faktickým stavem a nedostatečným odůvodněním napadeného územního plánu z hlediska kontinuity územního plánování. Za nesprávné přitom navrhovatel považuje to, že odpůrkyně za hlavní důvod pro vymezení plochy RN označila existenci významného krajinného prvku V Močidlech. Nejvyšší správní soud ani nezpochybnil dříve vyslovený

závěr krajského soudu ohledně svévolného postupu odpůrkyně, z něhož proto lze nadále vycházet. O svévolném postupu odpůrkyně přitom svědčí to, že odpůrkyně a jiné správní orgány brání opravě existujícího oplocení navrhovatelových pozemků, a tedy i tomu, aby navrhovatel zamezil veřejnosti v přístupu na jeho pozemky. Krajský soud by se dle názoru navrhovatele měl zabývat také proporcionalitou napadeného územního plánu (konkrétně diskriminací navrhovatele), neboť odpůrkyně znala záměry navrhovatele a napadený územní plán se svou regulací podobá vyvlastnění. Navrhovatel nadto námitky nemohl včas podat z důvodu, že byl v rozhodné době jako jednatel společnosti distribuující zdravotnické testy na Covid-19 extrémně vytížen a nezbyval mu žádný čas na sledování úřední desky odpůrkyně.

33. Navrhovatel osobně k věci zejména uvedl, že pozemky koupil za účelem výstavby a v roce 2010 na základě jednání s obcí dosáhl změny tehdejšího územního plánu. Jeho záměrem bylo postavit na pozemcích rodinné domy pro sebe a své potomky. V roce 2019 zjistil, že odpůrkyně připravuje nový územní plán, v němž o jeho pozemcích hovoří jako o „*obecních loukách*“. Proto odpůrkyni informoval o tom, že jeho stavební záměry nadále trvají a že s novou regulací nesouhlasí, a podal také připomínky. S odpůrkyní opakovaně jednal a nechal si vypracovat také stavební dokumentaci, avšak odpůrkyně to nerefletovala. Námitky proti návrhu územního plánu včas nepodal, jelikož byl v souvislosti s pandemií Covid-19 extrémně pracovní vytížen.
34. Zástupce odpůrkyně při jednání upozornil na to, že důvody pro pořízení nového územního plánu byly uvedeny v návrhu zadání, z něhož plyne, že dosavadní koncepce nebyla udržitelná a bylo třeba prověřit možnost omezení výstavby zejména v okrajových částech obce s tím, že mělo být nalezeno řešení vyvažující veřejné a soukromé zájmy. Napadený územní plán přitom nelze považovat za diskontinuální, neboť předchozí územní plán zařazoval pozemky v plochách Z09 a Z10 do smíšených ploch určených k bydlení v rodinných domech a k rekreaci v zeleni. Napadený územní plán ani není diskriminační, neboť jeho výsledkem je kompromisní řešení umožňující, aby plocha Z09 byla zastavěna rodinnými domy a plocha Z10 sloužila k rekreaci s tím, že ji lze zastavět dočasnými stavbami. Zástupce odpůrkyně také konstatoval, že plocha Z10 dlouhodobě nebyla oplocena a plot, který navrhovatel nyní vystavěl, je plotem novým. Ve vztahu k odůvodnění napadeného územního plánu připomenul, že navrhovatel nepodal vůči návrhu námitky, aniž by pro to byly dány omluvitelné důvody. Proporcionalitou územního plánu se proto nelze zabývat.
35. Soud na základě návrhu navrhovatele neprováděl dokazování listinami, které byly obsaženy v předloženém správním spise (tj. předchozím územním plánem z roku 2010, připomínkami navrhovatele ze dne 6. 8. 2019 či oznámením o vydání napadeného územního plánu), neboť správním spisem není třeba dokazovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud pro nadbytečnost nedokazoval listinami, které navrhovatel předložil za účelem prokázání existence objektivního důvodu pro pozdní podání námitek (tj. těmi, které se týkaly činnosti společnosti I.T.A.-Intertact s.r.o.), jelikož shledal, že k opožděně podaným námitkám nebylo možné přihlížet a že žalobcem tvrzené skutečnosti (i kdyby byly pravdivé) nepředstavovaly objektivní důvody, pro které by mělo být pozdní podání námitek omluveno (k tomu viz právní posouzení věci). Jelikož se soud s ohledem na procesní pasivitu navrhovatele nemohl zvláště zabývat problematikou přiměřenosti napadeného územního plánu, neprováděl pro nadbytečnost dokazování listinami, které účastníci k této otázce

předložili (tj. listinami souvisejícími se stavebním záměrem navrhovatele týkajícím se výstavby rodinných domů – architektonickou studií, žádostí o stanovisko odpůrkyně, závazným stanoviskem orgánu územního plánování, žádostí o závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku pro záměr opravy chaty a opravy oplocení na pozemcích navrhovatele a souvisejícími správními rozhodnutími, listinami týkajícími se vymezení významného krajinného prvku V Močidlech či listinami souvisejícími se stavebním záměrem jiného vlastníka na jeho pozemcích spadajících do plochy Z07). Za nepodstatné pro toto řízení měl soud dokazování listinami souvisejícími s financováním změny č. 4 územního plánu z roku 2000, jelikož rozhodující pro toto soudní řízení byl obsah napadeného územního plánu; tyto listiny nadto souvisely s argumentací navrhovatele ohledně proporcionality napadeného územního plánu, kterou soud nemohl zvláště přezkoumávat. Pro nepodstatnost soud zamítl také důkazní návrhy týkající se opravy oplocení a řízení o odstranění stavby oplocení navrhovatelových pozemků. To, že na pozemcích navrhovatele není dle napadeného územního plánu přípustné oplocení (s výjimkou oplocení dětských hřišť), totiž plyne již z textové části napadeného územního plánu. Předmětem tohoto soudního řízení přitom není otázka, zda správní orgány správně interpretují a aplikují regulativy napadeného územního plánu (zejména zda je oprávněně vztahují nejen na nové oplocení, ale i na opravy stávajícího oplocení, či zda činí správná skutková zjištění ohledně charakteru tvrzených oprav).

36. Soud však vyhověl návrhu navrhovatele, aby bylo provedeno dokazování výpisem z katastru nemovitostí a jeho námitkami. Z informativního výpisu z katastru nemovitostí k listu vlastnictví č. 483 soud zjistil, že všechny pozemky vyjmenované v I. výroku tohoto rozsudku náleží ke dni vydání tohoto rozsudku do společného jmění navrhovatele a jeho manželky. Z námitek soud zjistil, že byly datovány 23. 9. 2021 a navrhovatel v jejich úvodu konstatoval, že řádná lhůta pro podání námitek sice již uplynula, nicméně výzva k podání námitek byla na úřední desce odpůrkyně vyvěšena v době, kdy Českou republiku zasáhla další vlna pandemie covidu, a proto navrhovatel v té době dával prioritu jiným životním záležitostem. Proto odpůrkyni žádal, aby k jeho námitkám dodatečně přihlédla. V námitkách navrhovatel vyjádřil nesouhlas se zařazením jeho pozemků do plochy RN a s vymezením veřejného prostranství, dále upozorňoval na svůj záměr provést na pozemcích výstavbu rodinných domů a vyjadřoval též nesouhlas s podmínkou týkající se dohody o parcelaci na jeho pozemcích.

Posouzení věci krajským soudem

37. Podle pětikrokového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vymezeného poprvé v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, správní soudy přezkoumávají (1) pravomoc a (2) působnost vydat opatření obecné povahy, (3) procesní postup při jeho vydání, (4) zákonnost, tj. soulad s hmotným právem, a (5) proporcionalitu opatření obecné povahy. Protože od novely § 101d odst. 1 s. ř. s. účinné od 1. 1. 2012 jsou vázány rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy, aplikují soudy celý algoritmus jen v případě, že navrhovatel uplatní námitky spadající do každého z pěti kroků. Jak ovšem uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, publikovaném pod č. 4562/2024 Sb. NSS, algoritmus přezkumu opatření obecné povahy je za stávající právní úpravy použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy i účastníci řízení mohou, ale nemusí využívat při strukturování své argumentace. Soud se v této věci uvedeného algoritmu přidržel.

38. Rozsah soudního přezkumu, zvláště ve vztahu k nároku na podrobnost odůvodnění a posouzení proporcionality územního plánu, ovlivňuje procesní pasivita navrhovatele. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publikovaném pod č. 2215/2011 Sb. NSS, uvedl, že v případě prvních dvou kroků algoritmu – pravomoci a působnosti správního orgánu – je nerozhodné, zda navrhovatel uplatnil námitky či připomínky ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy. U zbývajících tří kroků algoritmu nelze podle rozšířeného senátu stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi neuplatněním námitky a výsledkem řízení před soudem, nýbrž tato skutečnost a její důvody musí být hodnoceny přísně podle okolností konkrétní věci. Podstatná je pak úvaha vyjádřená v bodě 32 citovaného usnesení, která zní (důraz přidán): *„pokud 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 problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní 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 účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“* Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu výslovně připustil omezení citovaného závěru pro případ předchozí objektivní nemožnosti podat námitky, což aprobovala i pozdější judikatura (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62).
39. Ve vztahu k pátému kroku algoritmu přezkumu se judikatura ustálila na názoru, že proporcionality přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování opatření obecné povahy (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43). Výjimku z tohoto principu, kromě existence objektivních okolností, pro které byl navrhovatel v procesu přijímání opatření obecné povahy procesně pasivní, je případ, *„kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“*. Takto závažnou situaci dovodil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, v němž shledal, že územním plánem vytvořený průchod přes pozemky účastníků vedl k závažnému zásahu blížícímu se vyvlastnění, a proto bylo nutno přistoupit k ochraně jejich práv i přes jejich pasivitu, nebo v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, ve kterém dospěl k závěru, že zařazení části pozemku dotčeného vlastníka do plochy veřejného prostranství v rozporu se zákonem by mohlo představovat zásah značné intenzity (podobný „znárodnění“).
40. Naproti ve věci řešené rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011-162, vedlo neuplatnění námitky v průběhu pořizování územního plánu k nedůvodnosti návrhového bodu ohledně nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatele a k absenci soudního přezkumu proporcionality územního plánu, a to v situaci, kdy územní plán stanovil oproti předchozí územně plánovací regulaci nový způsob využití území a omezil další výstavbu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, pak plyne, že zásah srovnatelný s vyvlastněním (ve smyslu rozsudku č. j. 7 AOs 4/2012-31) nelze dovozovat ze značného omezení zastavitelnosti (v daném případě se jednalo o snížení zastavitelnosti řešeného území o 30 % ve prospěch veřejných prostor).

Obdobně v rozsudku ze dne 27. 9. 2023, č. j. 7 As 18/2023-31, Nejvyšší správní soud naznal, že omezení zastavitelnosti pozemku představuje pouhou změnu funkčního využití pozemku a neodpovídá intenzivnímu zásahu do práv navrhovatele srovnatelnému vyvlastnění.

41. V souzené věci není sporu o tom, že navrhovatel uplatnil během procesu přijímání napadeného územního plánu včas pouze připomínky ze dne 6. 8. 2019, a nikoli námitky (sám navrhovatel to naposledy připustil na straně 3 svého vyjádření ze dne 27. 5. 2024 i při jednání před soudem). Soud přitom stejně jako v předcházejícím řízení shledal, že procesní pasivita navrhovatele nebyla zapříčiněna objektivními omluvitelnými okolnostmi a zásah do jeho vlastnického práva ani nedosahuje intenzity blížící se vyvlastnění nemovitostí, a proto nemůže být předmětem soudního přezkumu proporcionality přijatého řešení.
42. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona může nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání každý 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.
43. Podle § 172 odst. 5 věty první a druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) mohou vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. *Zmeškání úkonu nelze prominout.*
44. Z § 52 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 172 odst. 5 správního řádu plyne, že k opožděným námitkám nelze přihlížet ani nelze zmeškání lhůty pro jejich podání prominout. Tato speciální právní úprava proto také vylučuje aplikaci § 41 správního řádu upravujícího možnost žádat o prominutí zmeškání úkonu (srov. bod [45] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44, č. 3474/2016 Sb. NSS). Odpůrkyně proto nepochybně, pokud navrhovatelovy opožděné námitky ze dne 23. 9. 2021 nezmínila v pasáži odůvodnění napadeného územního plánu věnující se vypořádání námitek a nepřihlížela k nim. I kdyby přitom soud stejně jako v předešlém rozsudku č. j. 59 A 15/2023-77 a rozsudku ze dne 22. 2. 2023, č. j. 54 A 100/2022-84 – navzdory druhé větě § 172 odst. 5 správního řádu – připustil, že by prominutí zmeškání lhůty pro podání námitek mohlo připadat v úvahu u vážných a důkazně podložených případů a při dodržení zákonem předpokládaných podmínek plynoucích z § 41 odst. 2 správního řádu, musel by dospět k závěru, že v této věci nebylo prominutí zmeškání lhůty pro podání námitek namístě. Navrhovatel totiž ve svých námitkách kromě obecného tvrzení o tom, že z důvodu pandemie covidu „dával prioritou jiným životním záležitostem“, neuvedl žádné další konkretizované a závažné důvody, pro které by právě v jeho případě mělo být zmeškání lhůty prominuto. Pandemii Covid-19 sice lze obecně považovat za zásah vyšší moci, který mohl ovlivnit řadu právních vztahů, zároveň ji však nelze považovat za automatickou omluvu či výmluvu pro neplnění smluvních nebo zákonných povinností, resp. jako je tomu v tomto případě, pro neuplatnění práva v zákonem stanovené lhůtě. Vytýká-li navrhovatel odpůrkyni, že opomenula jeho připomínky ze dne 6. 8. 2019, pak se jedná o výtku zcela lichou, jelikož odpůrkyně se k těmto připomínkám (poř. č. S-921) vyjádřila (viz rekapitulaci

správního spisu v odst. 28 tohoto rozsudku).

45. Soud nadto neshledal, že by v případě navrhovatele byla dána existence objektivních omluvitelných důvodů pro nepodání námitek ve smyslu bodu 32 usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010-116, jež by opodstatňovaly, aby soud výjimečně přistoupil k přezkumu proporcionality územního plánu i navzdory procesní pasivitě navrhovatele. Navrhovatel v tomto soudním řízení nerozpорије, že vyhláška oznamující veřejné projednání napadeného územního plánu byla řádně zveřejněna včetně poučení o podmínkách, za nichž lze uplatnit námitky. Tyto skutečnosti též plynou z předloženého správního spisu. Navrhovatel má však za to, že námitky neuplatnil včas z objektivních omluvitelných důvodů, za něž v návrhu předně označil „*pandemii covidu a stav pandemické pohotovosti*“ a které až při ústním jednání konkretizoval o tvrzení týkající se jeho vytíženosti coby jednatele společnosti realizující dodávky diagnostických zdravotnických prostředků (tzv. testů na covid). Aniž by soud chtěl zpochybňovat pracovní vytíženost navrhovatele v době, kdy měly být námitky podány, nepovažuje ji (stejně jako pandemii Covid-19) za objektivní omluvitelný důvod ve smyslu odkazované judikatury. Navrhovatel se především mohl při přiměřené péči o svá práva nechat již v době, kdy zjistil, že je připravován nový územní plán a kdy vůči němu uplatnil připomínky, nechat odborně zastoupit, což platí tím spíše v situaci, kdy byl dle svého tvrzení příliš vytížen na to, aby věnoval pozornost jiným záležitostem než svým pracovním povinnostem. S veřejnou vyhláškou se sdělením o datu konání veřejného projednání a se lhůtou pro podání námitek a připomínek se přitom mohl seznámit prostřednictvím vzdáleného přístupu k úřední desce odpůrkyně (§ 26 odst. 1 správního řádu), nebo mohl sledováním úřední desky pověřit svého zástupce (sjednal-li by si včas zastoupení) či tuto činnost mohla za něj provádět jeho manželka, která je ostatně také vlastníkem dotčených nemovitostí. Za těchto okolností, kdy navíc desítky jiných vlastníků v době pandemie byly schopny podat námitky ve stanovené lhůtě (pořizovatel zaevidoval celkem 51 námitek), se soud nedomnívá, že by pandemie Covid-19 nebo pracovní vytíženost měly být důvodem, pro který by měl být navrhovatel zvýhodněn oproti ostatním. Navrhovatelem uváděná skutečnost, že bydlí mimo obec Husinec, pak je bez významu, neboť je zcela běžné, že vlastníky dotčených pozemků jsou osoby s pobytem mimo danou obec, přičemž stejná lhůta platí pro všechny. To, že navrhovatel nebydlí v obci Husinec, kde vlastní nemovitosti, je jeho rozhodnutím a navrhovatel je musel učinit s vědomím všech důsledků z toho pramenících, včetně rizika, že nebude mít dostatečné a včasné informace o dění v obci. V tomto kontextu lze poukázat rovněž na to, že řada z vlastníků, kteří námitky podali včas, měla bydliště mimo obec Husinec (namátkově viz námitky poř. č. N13, N25 či N50). Navrhovatel si byl vědom toho, že odpůrkyně přistoupila k pořízení nového územního plánu, a tedy měl být bdělý a kontrolovat (sám či v zastoupení) úřední desku odpůrkyně (fyzicky či vzdáleně) ohledně postupu prací na územním plánu.
46. Navrhovateli nelze dát za pravdu ani v tom, že by regulace týkající se jeho pozemků byla srovnatelná s vyvlastněním. Napadený územní plán neumožňuje vyvlastnění pozemků navrhovatele a rovněž k nim podle § 101 stavebního zákona nezřizuje předkupní právo obce. Na pozemcích navrhovatele ani nebylo vymezeno veřejné prostranství. To, že by jeho pozemky mohly být veřejně přístupné, je pouze jednou z možností, jak může být plocha Z10 (RN) do budoucna využita (v tomto ohledu viz body [49] a [51] rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 223/2023-72 vydaného v této věci). Navrhovatelovy pozemky nadále zůstávají v jeho soukromém vlastnictví (resp. ve společném jmění manželů) a bez jeho souhlasu na nich veřejné prostranství ani jiný veřejný prostor nemůže vzniknout. K odnětí navrhovatelova vlastnického práva tedy nedochází právně ani fakticky. K vyvlastnění

pozemků navrhovatele nemůže dojít bez změny napadeného územního plánu. Za zásah značné intenzity blížící se vyvlastnění přitom taktéž nelze považovat to, že navrhovatel na svých pozemcích spadajících do plochy RN nemůže realizovat výstavbu trvalých staveb a oplocení a že je ve srovnání s předchozí územně plánovací dokumentací limitován ohledně zastavitelnosti svých pozemků. Jak totiž plyne z výše citované judikatury (srov. zejména body [19] a [22] rozsudku č. j. 7 As 18/2023-31 a bod [17] rozsudku č. j. 10 As 183/2016-35), taková omezení představují „pouze“ změnu funkčního využití pozemků, která není srovnatelná s jejich vyvlastněním, a proto nezavdává důvod pro uplatnění úzce vymezené výjimky z pravidla, že se soud nemůže zabývat přiměřeností územního plánu jako první, pokud tak nemohl před ním z důvodu zaviněné pasivity vlastníka dotčených pozemků učinit odpůrce. Skutečnost, že navrhovatel nemůže své pozemky dle regulativů napadeného územního plánu oplotit, nečiní pozemky navrhovatele veřejným prostranstvím ani mu nebrání např. v užití tabulí, které by veřejnost informovaly o tom, že si navrhovatel coby vlastník pozemků nepřaje, aby veřejnost na jeho soukromé pozemky vstupovala.

47. Protože navrhovatel neuplatnil vůči návrhu napadeného územního plánu (tj. návrhu k veřejnému projednání) včas námitky, nemůže být předmětem soudního přezkumu proporcionality přijatého řešení. Soud proto v tomto soudním řízení nemůže sám vážit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, včetně významného krajinného prvku V Močidlech či nadregionálního biocentra Údolí Vltavy, oproti soukromému zájmu navrhovatele a posuzovat (v mezích návrhových bodů), zda odpůrkyní zvolené řešení, která na pozemcích navrhovatele vymezila zčásti plochu Z09 (s funkčním využitím BI a DS) a zčásti plochu Z10 (s funkčním využitím RN), a s ním spojený zásah do práv navrhovatele byl vhodný, potřebný a úměrný, a nemůže tedy ani zvláště zkoumat, zda byl opřen o legitimní a zákonné cíle a činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Odpůrkyni pak nelze ani vytýkat, pokud se otázkou proporcionality řešení týkajícího se navrhovatelových pozemků podrobně nezabývala, když sám navrhovatel k tomu nezavdal svou procesní pasivitou důvod. Neuplatnil-li navrhovatel ve fázi veřejného projednání návrhu územního plánu včas námitky, mohla odpůrkyní oprávněně vycházet z toho, že již na svých předchozích připomínkách netrvá, zejména když oproti verzi návrhu ke společnému jednání rozšířila rozsah zastavitelnosti navrhovatelových pozemků v ploše Z09 jejich částečným přeražením z funkční plochy ZS do BI.
48. Jak již soud také konstatoval ve svém předchozím částečně zrušeném rozsudku, skutečnost, že navrhovatel nepodal vůči návrhu napadeného územního plánu včasné námitky, vede ke snížení nároků kladených na jeho odůvodnění, pokud jde o regulaci ploch vymezených na navrhovatelových pozemcích (oproti situaci, kdy by navrhovatel včas vznesl námitky). Absence námitek vlastníka pozemku však neznamená, že by nebylo třeba změnu regulativů a funkčního využití plochy vůbec odůvodňovat a že by pořizovatel územního plánu či jeho změny mohl s územím nakládat zcela libovolně bez zřetele ke zjevné vůli vlastníků pozemků (přiměřeně srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 21. 6. 2021, č. j. 73 A 6/2020-218, byť se týkal změny územního plánu, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113). Zůstane-li dotčený vlastník bez objektivních důvodů zcela pasivní, pak je nutno klást na odůvodnění nižší nároky a postačí, je-li z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Sama obecnost odůvodnění nemůže být při předcházející procesní pasivitě navrhovatele důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. To však neplatí, nedává-li

odůvodnění o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, nebo ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39). Obdobně pak dle zdejšího soudu platí, že pokud sice územní plán obsahuje odůvodnění změny regulativů a funkčního využití plochy, avšak jedná se o odůvodnění vnitřně rozporné, nejasné a nepřesné, z něhož jeho adresát není s to jednoznačně seznát, jaká pravidla se ve vztahu k jeho pozemku uplatní, pak je rovněž dán důvod pro zrušení příslušné nepřezkoumatelné části územního plánu, a to i na základě návrhu procesně pasivního vlastníka (což aproboval také Nejvyšší správní soud v bodě [17] rozsudku č. j. 10 As 223/2023-72 vydaného v této věci).

49. Napadený územní plán ovšem netrpí – pokud jde o vymezení plochy RN – tak závažnými nedostatky, že by jej bylo možné považovat za nepřezkoumatelný. V tomto ohledu tedy soud přehodnotil své dříve vyslovené závěry, přičemž vycházel z pro něj závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu.
50. Předně, jde-li o hlavní využití plochy RN – *rekreace – na přírodních plochách (bez staveb)* vymezené jako „*rekreace specifických forem*“, lze obsah tohoto termínu dovodit z celkových podmínek plochy RN a z odůvodnění napadeného územního plánu. Na tom přitom nelze spatřovat nic závadného vzhledem k tomu, že stavební zákon ani prováděcí předpisy nevyžadují, aby hlavní využití plochy bylo v textové části územního plánu podrobně zdůvodněno a obsáhle specifikováno. Odpůrkyně dostatečně odůvodnila funkční vymezení plochy RN a současně nepřekročila meze správního uvážení, neboť v textové části výroku napadeného územního plánu (na straně 30) uvedla, jaké je přípustné a nepřípustné využití plochy RN, a stanovila podmínky prostorového uspořádání i možnosti oplocování. Z odůvodnění napadeného územního plánu pak plyne, že odpůrkyně chtěla na pozemcích spadajících do této plochy omezit zastavitelnost a zároveň hledala kompromis mezi soukromým a veřejným zájmem. Plochy RN vymezila jako „*rekreační plochy pro různorodé rekreační aktivity bez trvalých staveb, vymezeno jako součást požadavku na snižování kapacit pro zástavbu v obci, vhodné vymezení i s ohledem na blízkost lesa a zachovalé přírodní prvky v rámci VKP č. 26 V Močidlech*“ (viz stranu 45 odůvodnění), přičemž také uvedla, že mohou být novým těžištěm veřejného života v obci, popř. se jedná o „*plochy, které jsou nově určeny k rekreaci bez staveb, centrum venkovních aktivit, možnost mobilních a dočasných staveb*“ (viz stranu 48 odůvodnění). V kapitole týkající se vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch odpůrkyně doplnila, že krátila zastavitelné plochy (z vícera důvodů) a usilovala o kompromisní řešení změny původní plochy pro bydlení či individuální rekreaci. Z toho je zřejmé, že plocha RN byla vymezena vcelku multifunkčně a lze na ni uskutečnit širokou paletu záměrů od individuální rekreace splňující vymezené požadavky (sezónní a krátkodobá rekreační využití) až po vytvoření volnočasového areálu s rozmanitými funkcemi. Lze na ni umísťovat konkrétně specifikované dočasné a mobilní stavby (v podrobnostech soud odkazuje na body [20] až [30] rozsudku č. j. 10 As 223/2023-72). Navrhovateli proto nelze dát za pravdu v tom, že by nebylo jasné, jaký význam pojem „*rekreace specifických forem*“ má.
51. Napadený územní plán ani není vnitřně rozporný v otázce zastavitelnosti plochy Z10 (RN). V jeho grafické části je plocha Z10 nepochybně vymezena jako zastavitelná (a navrhovatel v tomto ohledu netvrdí opak). V textové části výroku napadeného územního plánu se pak o ní pojednává na více místech, přičemž je na straně 9 specifikována jako zastavitelná a na straně 30 je uvedeno, že může být přípustně využita pro stavby dočasné a mobilní, nikoli však pro stavby trvalé s výjimkou staveb dle § 18 odst. 5 stavebního zákona. Také textová

část výroku napadeného územního plánu tedy plochu řadí mezi zastavitelné, čemuž není na překážku to, že se u ní počítá především se stavbami dočasnými a mobilními. Jak přitom vysvětlil Nejvyšší správní soud, přesnější by bylo uvést v jejím názvu, že jde o plochu bez *trvalých* staveb (nikoli bez staveb obecně), a také odkaz na § 18 odst. 5 stavebního zákona působí na první pohled matoucím dojmem, nic to však nemění na tom, že plocha Z10 (RN) byla oprávněně zařazena mezi zastavitelné, byť s určitými omezeními, která však jsou přípustná. Pokud se na straně 64 odůvodnění napadeného územního plánu o ní hovoří jako o ploše, jež je vyňata z možnosti výstavby, není tím dle kontextu zpochybněna její zastavitelnost, ale je zde poukázáno na funkční rozlišení ploch Z09 a Z10. Reakci na námitku manželů Baslových N04, v níž odpůrkyně uvedla, že plocha Z10 byla vymezena jako nezastavitelná, je pak nutno vnímat spíše jako přání odpůrkyně týkající se plochy Z10 do budoucna, nikoli jako konkrétní stanovisko k její zastavitelnosti (byť vypořádání námítky mohlo být ze strany odpůrkyně přesnější a méně zavádějící). Z napadeného územního plánu jako celku tak je patrné, že plocha Z10 s funkčním využitím RN byla vymezena jako zastavitelná. V podrobnostech přitom i zde soud odkazuje na rozsudek č. j. 10 As 223/2023-72, konkrétně na jeho body [32] až [44]. Nad rámec odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu zdejší soud k argumentaci navrhovatele dodává, že pokud se na straně 62 odůvodnění napadeného územního plánu uvádí, že „*došlo k výraznému a odůvodněnému krácení zastavitelných ploch oproti původní koncepci v plochách Z 10 (funkční využití RN)*“, pak je z kontextu celé kapitoly týkající se vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch zřejmé, že tímto krácením odpůrkyně v daném případě mínila krácení možnosti zastavění území obce pro účely trvalého bydlení, což koresponduje s tím, že plochu Z10 (RN) vymezila sice jako zastavitelnou, ale bez možnosti výstavby trvalých staveb.

52. K argumentaci navrhovatele, který spatřuje nezákonnost napadeného územního plánu také v tom, že vymezil plochu RN fakticky jako plochu veřejného prostranství, ačkoli pro to nebyly dány podmínky, pak je třeba uvést, že plocha Z10 (RN) byla vymezena jako návrhová a nebyla v grafické ani textové části výslovně určena jako veřejné prostranství. Odpůrkyně vycházela z toho, že veřejná přístupnost této plochy je možná pouze po dohodě s vlastníkem pozemku (navrhovatelem), což odpovídalo multifunkčnímu vymezení plochy, které předpokládalo jak případné soukromé užívání vlastníkem, tak i možné zpřístupnění plochy veřejnosti. Napadený územní plán tedy nevymezil na ploše Z10 (RN) veřejné prostranství, ale uvažuje, že na daných pozemcích může vzniknout. Protože odpůrkyně nezřídila k ploše předkupní právo, bude případnému užívání pozemků veřejností nutně předcházet soukromoprávní dohoda o užívání daných pozemků mezi vlastníkem (navrhovatelem) a odpůrkyní. Pokud se odpůrkyně na několika místech odůvodnění napadeného územního plánu zmiňuje o ploše Z10 (RN) jako o veřejně přístupné, pak tím vyjadřuje předpoklad, tedy návrh (jednu z možností), jak může být tato plocha do budoucna využita. Je přitom možné, aby plocha plnila i jinou (soukromou) funkci. Za těchto okolností tedy nelze souhlasit s navrhovatelem v tom, že by byl napadený územní plán ohledně vymezení plochy RN jako veřejného prostranství vnitřně rozporný, neboť plocha jako veřejné prostranství vůbec vymezena nebyla. V podrobnostech přitom soud odkazuje na body [46] až [52] rozsudku č. j. 10 As 223/2023-72. Nad rámec odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu pak lze k této problematice uvést, že nezákonnost napadeného územního plánu nelze spatřovat ani v případné nerealizovatelnosti předpokladu odpůrkyně, že by plocha Z10 (RN) mohla být v budoucnu veřejně přístupná. Jestliže se navrhovatel rozhodne využívat své pozemky pouze pro soukromé rekreační účely, pak tím naplní jeden z předpokládaných způsobů využití dané plochy, a tedy není pravdou, že by mohla

vzniknout „patová situace, kdy způsob využití Novým ÚP nebude možné na Pozemcích realizovat“, jak tvrdí navrhovatel.

53. Ve vztahu ke všem výše řešeným, namítaným nedostatkům napadeného územního plánu pak soud připomíná závěr Nejvyššího správního soudu, že navrhovatel mohl případným nejasnostem předejít, pokud by podal včasné námitky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Jakkoli může být pravdou, že napadený územní plán vykazuje dílčí nepřesnosti či zavádějící formulace, je z něj jako celku patrné funkční využití navrhovatelových pozemků a obsah na ně dopadajících regulativů, jakož i to, že tyto pozemky jsou zastavitelné (byť v případě pozemků spadajících do ploch Z10 a RN s četnými omezeními) a že na pozemcích navrhovatele nebyla vymezena plocha veřejného prostranství.
54. Tvzení navrhovatele, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 223/2023-72 nebyl nijak zpochybněn či vyvrácen závěr vyslovený v předešlém rozsudku č. j. 59 A 15/2023-77 ohledně svévolného postupu odpůrkyně a že je třeba se jím nadále řídit, je liché. Za svévolný označil zdejší soud postup odpůrkyně, která deklarovala zastavitelnost plochy Z10, avšak regulativy na ni dopadajícími ji upravila jako plochu nezastavitelnou, a to v situaci, kdy se zdejšímu soudu z odůvodnění napadeného územního plánu jevílo, že se nejednalo pouze o nedopatření, nýbrž „*skutečně o záměr vymežit plochu Z10 formálně vzato jako zastavitelnou, jako tomu bylo v předchozím územním plánu, ale fakticky jako plochu, která zastavěna nebude*“ (viz bod 55 rozsudku č. j. 59 A 15/2023-77). Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud nepřisvědčil závěru ohledně vnitřní rozpornosti ve vymezení zastavitelnosti plochy Z10 (RN), a naopak shledal, že odpůrkyně nevybočila z mezí správního uvážení a zastavitelnost vymežila a zdůvodnila (navzdory dílčím pochybením) dostatečně určitě, nemůže dřívější závěr zdejšího soudu ohledně svévolného postupu odpůrkyně vůbec obstát. Není totiž pochyb o tom, že jej Nejvyšší správní soud (implicitně) vyvrátil.
55. Soud se dále neztotožňuje s názorem navrhovatele, že je napadený územní plán nepřezkoumatelný z důvodu absence odůvodnění ohledně diskontinuity řešení či z důvodu nedostatečného odůvodnění rozporu nové regulace s faktickým stavem území. I v tomto ohledu soud opětovně připomíná, že obecnost odůvodnění by v situaci, kdy navrhovatel nepodal včas námitky, mohla představovat nezákonnost, pro niž by bylo třeba napadený územní plán zrušit, pouze v krajních případech, kdy by takové odůvodnění fakticky chybělo (srov. bod 41 navrhovatelem zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53).
56. Odpůrkyni je třeba dát za pravdu v tom, že již ze zadání napadeného územního plánu lze zjistit, že jedním z cílů nové regulace bylo prověřit potřebu vymezených zastavitelných ploch ve všech okrajových polohách a přistoupit k jejich redukci nebo alespoň k účinnější regulaci intenzity jejich využití (viz stranu 7 zadání). Z napadeného územního plánu pak je patrné, že ochranu významného krajinného prvku V Močidlech se odpůrkyně rozhodla posílit oproti předchozí územně plánovací dokumentaci mj. s ohledem na požadavky plynoucí ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, účinných od roku 2012 a později aktualizovaných (srov. strany 16 a 17 odůvodnění napadeného územního plánu). Odpůrkyni ani nelze vyčítat, že vycházela z vyhlášky, jíž byl významný krajinný prvek V Močidlech vymezen, neboť ta pro ni byla závazná. Ve vztahu k plochám Z09 a Z10 nacházejícím se na okraji zástavby, kde zadání doporučilo případná krácení zastavitelných ploch určených k bydlení, a navíc zasahujícím do významného krajinného prvku pak odpůrkyně vysvětlila, že se snažila o kompromisní řešení. Usilovala o vyvážení veřejného zájmu na ochraně

významného krajinného prvku a soukromých zájmů dotčených vlastníků (včetně navrhovatele), a proto vedle plochy Z10 určené k rekreaci vymezila také plochu Z09 určenou k bydlení v rodinných domech, byť i ta zasahuje do významného krajinného prvku. Přitom vysvětlila, že plochu Z09 navazující na existující výstavbu na východě a rozvojovou plochu ze západu kompromisně ponechala v plochách pro bydlení a plochu Z10, kterou považovala z hlediska ochrany přírody za cennější, z možnosti takové zástavby vyňala (srov. stranu 64 odůvodnění). To, že právě plochu Z10 vyňala z možnosti zástavby objekty pro bydlení nadto odpůrkyně odůvodnila nevhodností z pohledu urbanistického rozvoje sídla (rovněž viz stranu 64 odůvodnění). Z napadeného územního plánu tak je zjištělé, proč odpůrkyně neumožnila zástavbu rodinnými domy v ploše Z10 a proč v tomto ohledu přijala diskontinuální řešení. Je přitom také pravdou, že pozemky navrhovatele dle předchozího územního plánu z roku 2010 spadaly do smíšené obytné plochy s rodinnou rekreací v zeleni SOZ4, pro niž byl stanoven minimální podíl zeleně 70 %, a tudíž přijaté řešení do určité míry navazovalo na předešlou regulaci.

57. Napadený územní plán taktéž obsahuje vysvětlení, z něhož je patrné, že odpůrkyně při vymezení plochy Z10 (RN) brala v potaz faktický stav území, neboť tuto plochu odůvodněně považovala za přírodní plochu s ohledem na její blízké umístění u lesa a zachovalé přírodní prvky (viz stranu 45 odůvodnění). Sám navrhovatel ostatně uvádí, že se na jeho pozemcích nachází ovocný sad, který je však zarostlý náletovými dřevinami a několik let není udržován, a že zde má postavenou stavbu pro rodinnou rekreaci č. ev. XE. Takový stav dle názoru soudu plně koresponduje s vymezením plochy pro rekreaci na přírodních plochách. To, že v ploše dle nových regulativů nelze umístit trvalé stavby, se přitom stávající stavby pro rekreaci nemůže dotknout. K tvrzení navrhovatele, že odpůrkyně z hlediska faktického stavu nezohlednila, že jeho pozemky jsou využívány k soukromým, a nikoli veřejným účelům, pak soud odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž vymezení plochy předpokládá nejen její zpřístupnění veřejnosti, ale alternativně také soukromé užívání vlastníkem (viz bod [49] rozsudku č. j. 10 As 223/2023-72), pročez navrhovatelova výtku není důvodná.
58. Nad rámec nutného odůvodnění soud konstatuje, že napadený územní plán navzdory procesní pasivitě navrhovatele alespoň obecně odpovídá i na ostatní výtky navrhovatele vznesené v tomto soudním řízení ohledně proporcionality přijatého řešení. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nepodal včasné námitky, přitom nelze po odpůrkyni požadovat, aby zdůvodnění přijatého řešení bylo podrobnější či aby bylo adresně přizpůsobeno situaci navrhovatele. Důvody, pro které odpůrkyně rozdílně zacházela s plochami Z09 a Z10, již soud rozebral výše a lze je nalézt především (nikoli však výlučně) na straně 64 odůvodnění napadeného územního plánu. V napadeném územním plánu je ovšem vysvětleno také to, proč odpůrkyně jinak zacházela s plochami Z07 a Z13 oproti ploše Z10. To je v případě ploch Z07 a Z13 určených k bydlení odůvodněno již realizovaným rozparcelováním, tzv. zainvestováním či dokonce vydáním platných územních rozhodnutí na výstavbu rodinných domů (srov. strany 38, 63 či 64 odůvodnění). Plocha Z12, která je též zastavitelná, byť se nachází mimo zastavěné území, na niž navrhovatel v rámci své argumentace ohledně diskriminace v návrhu poukazoval, pak není určena k zastavění rodinnými domy, ale má sloužit jako zeleň na veřejných prostranstvích a jako dopravní infrastruktura (zejm. k parkování), což odpůrkyně odůvodnila tím, že se jedná o zbytkovou plochu ve vlastnictví obce, jejímž prostřednictvím odpůrkyně pečuje o veřejnost (srov. strany 45, 47 či 48 odůvodnění). To, že odpůrkyně postupovala při vymezení plochy Z10 diskriminačně ve srovnání s vymezením ploch Z14 či Z08, navrhovatel v návrhu na zrušení napadeného

územního plánu netvrdil a své úvahy poprvé přestřel až při jednání před soudem, proč je má soud za opožděně uplatněné.

59. Na základě shora uvedeného lze uzavřít, že z napadeného územního plánu je patrné, proč odpůrkyně přistoupila k diskontinuálnímu řešení a z jakého důvodu vymezila na pozemcích navrhovatele plochu Z10 (RN), přičemž se její postup jeví jako hájitelný, a nikoli svévolný či diskriminační ve vztahu k navrhovateli.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

60. Soud neshledal návrh v části týkající se vymezení plochy RN – rekreace – na přírodních plochách (bez staveb) na pozemcích navrhovatele důvodným, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. tímto rozsudkem zamítl. O zamítnutí návrhu v části týkající se stanovení podmínky uzavřít ve vztahu k pozemku navrhovatele dohodu o parcelaci již bylo pravomocně rozhodnuto II. výrokem rozsudku č. j. 59 A 15/2023-77.
61. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Procesní úspěch soud hodnotí z hlediska celého předmětu řízení a je třeba jej připsat odpůrkyni, která má právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla ve věci plně úspěšná. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit napadený územní plán v soudním řízení, má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. odst. [29] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
62. Náklady odpůrkyně za řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem sestávají jednak ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a jednak z odměny advokáta za 10 úkonů právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, čtyři podání ve věci samé v řízení před krajským soudem ze dnů 9. 5. 2023, 27. 6. 2023, 17. 5. 2024 a 20. 6. 2024, tři podání ve věci samé v řízení před Nejvyšším správním soudem ze dnů 27. 7. 2023, 16. 1. 2024 a 23. 2. 2024 a účast při jednání před krajským soudem, jehož délka přesáhla dvě hodiny a zároveň nebyla delší než čtyři hodiny) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g) a k) a § 11 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). K tomu bylo dále třeba připočítat 10 paušálních částek jako náhrad hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a náhradu za DPH ve výši 7 140 Kč odpovídající 21 % ze všech výše uvedených částek (vyjma soudního poplatku), protože zástupce odpůrkyně je plátcem této daně. Celkem tak náklady řízení odpůrkyně činí 46 140 Kč. Lhůtu k plnění soud stanovil navrhovateli v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku s tím, že dle § 149 odst. 1 o. s. ř. užitého na základě § 64 s. ř. s. je navrhovatel povinen nahradit náklady řízení k rukám zástupce 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 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 26. června 2024

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