



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse, soudkyně Mgr. Lenky Havlíčkové a soudce JUDr. Jiřího Derfla ve věci

navrhovatelky: **J. Š.**, narozená dne X
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Petrem Mjartanem
sídlem Gočárova třída 1620/30, 500 02 Hradec Králové

proti

odpůrkyni: **obec Miřejovice**
sídlem Miřejovice 13, 412 01 Miřejovice
zastoupená advokátem Mgr. Janem Chmelíkem
sídlem Mírové náměstí 103/27, 400 01 Ústí nad Labem

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Miřejovice vydaného usnesením Zastupitelstva obce Miřejovice ze dne 29. 2. 2024

takto:

- I. Návrh se zamítá.**
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

1. Zastupitelstvo obce Miřejovice usnesením č. 6 ze dne 29. 2. 2024 vydalo územní plán obce Miřejovice. Zastupitelstvo ověřilo, že územní plán není v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky (ve znění účinném od 1. 9. 2023), Zásadami územního rozvoje

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Ústeckého kraje (ve znění účinném k 4. 2. 2023), se stanovisky dotčených orgánů a krajského úřadu (výrok I.), vzalo na vědomí vyhodnocení připomínek (výrok II.), vzalo na vědomí rozhodnutí o námitkách (výrok III.) a vydalo Územní plán Mířejovice (výrok IV.). Územní nabyt účinnosti dne 2. 4. 2024.

Návrh

2. V návrhu navrhovatelka předeslala, že má k území obce dlouhodobý vztah, má zájem se do Mířejovic vrátit a dožít tam, proto na svých pozemcích začala připravovat výstavbu rodinného domu. Označila za absurdní, že by jejím dožitím na území obce mohlo dojít k zásahu do krajinného rázu a ochrany přírody. Navrhovatelka uvedla, že vlastní pozemky parc. č. XA, XB, XC a XD v katastrálním území X(dále též „navrhovatelčiny pozemky“), které byly v předchozím územním plánu – i po přijetí jeho změny č. 1 – vymezeny jako lokalita č. 7 (*v návrhu zadání současného územního plánu se jednalo o plochu Z7, pozn. soudu, dále jen „plocha Z7“*) a částečně určeny k zastavění.
3. Navrhovatelka poukázala na právní kontinuitu a namítala, že v návaznosti na dlouhodobý stav uzavřela dohodu o vypořádání spoluvlastnictví, na základě které nabyla výlučné právo k části pozemků v zastavitelném území (k zastavitelnosti bylo přihlédnuto i při stanovení poměru vypořádání). Poté zahájila kroky k výstavbě rodinného domu (zpracování dokumentace, závazné stanovisko orgánu územního plánování, žádost o povolení studny); tyto kroky byly známy odpůrkyni (dne 20. 5. 2021 a 19. 4. 2022 jí adresovala své námitky) i obci Litoměřice, která územní plán zpracovávala. Navrhovatelka odmítla, že by nečinila nic za účelem využití svých pozemků. Svého práva aktivně využívala, přesto byla na svých právech bez řádného zdůvodnění zkrácena.
4. Odpůrkyně podle navrhovatelky nedostatečně zkoumala proporcionalitu zásahu do jejích práv v situaci, kdy bylo původní zastavitelné území plochy Z7 bez náhrady zrušeno, a dostatečně nezduvodnila materiální potřebnost nového územního plánu. Navrhovatelka podotkla, že územní plán je nepřezkoumatelný, neboť se nevypořádal s alternativní možnostmi, která by vedla k minimalizaci zásahů do jejích práv. Odpůrkyni podle navrhovatelky nic nebránilo se podrobněji zabývat možnostmi omezené výstavby nebo možnostmi regulace zeleně při výstavbě, na což navrhovatelka upozorňovala.
5. Navrhovatelka uvedla, že krajinářské prvky a blízkost CHKO je třeba zasadit do kontextu a odpůrkyně měla provést reálný test proporcionality. Navrhovatelka odmítla argument, že zeleň na jejích pozemcích má krajinářsky chránit výhled na sousední (zemědělský) areál. Při nadmořské výšce vrcholu Plešivce 510 m a výškové hladině navrhovatelčiných pozemků cca 300 m není podle navrhovatelky zřejmé, jak mohou stromy zabránit výhledu na areál. Dodala, že v Českém středohoří se nacházejí jednotlivé hory osamocené s výhledem do údolí při značném převýšení. Chráněné údolí Plešivce je vzdáleno cca 1 km, vrchol ještě dál. Okolní krajina ze západu a severu podstatně převyšuje areál, proto je bez ohledu na zeleň odkrytý. Z jihu naopak areál převyšuje krajinu a z protějšího kopce je na něj volný výhled. Navrhovatelka podotkla, že její pozemky mohou fakticky bránit výhledu na areál jen z jejích pozemků. Zeleň není trvalá ani významná (jde o nálet nebo staré stromořadí, jež nebylo vysazeno za účelem zlepšení pohledové situace) a ani při jejím vykácení by podle navrhovatelky nedošlo ke zhoršení krajinářského výhledu. Navrhovatelka zdůraznila, že neexistuje legitimní důvod, aby byla omezena na svých právech z důvodu, že někdo jiný provozuje v daném místě „nevzhledný“ areál. Jedná se o nezákonné vyvlastnění (omezení vlastnického práva). Navrhovatelka shrnula, že cíle zlepšení pohledové situace nelze

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

zvolenými prostředky dosáhnout, zásah je proto nepřiměřený a neobstojí při porovnání dotčených hodnot. Podle navrhovatelky musí orgány veřejné moci při střetu soukromého a veřejného zájmu upřednostnit ten soukromý, nebo dostatečně osvědčit zásadní význam zájmu veřejného.

6. Argument odpůrkyně rozdílnými premisami zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon 1976“), v jehož režimu byl přijat předchozí územní plán, a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon 2006“) označila navrhovatelka za zavádějící. V době přijetí předchozího územního plánu (2006) již byla známa východiska stavebního zákona 2006 a lokalita Pod Plešivcem byla chráněna. Navíc změna č. 1 předchozího územního plánu, která byla přijata za účinnosti stavebního zákona 2006, rozšířila zastavitelné plochy a žádnou dosavadní nepopřela. Navrhovatelka dodala, že jí lze jen těžko vytýkat, že odpůrkyně od roku 2006 nepřijala nový územní plán a předchozí vydala podle jiného zákona.
7. Navrhovatelka nesouhlasila se závěrem odpůrkyně, že plocha Z7 nenavazuje na stávající zástavbu. Konstatovala, že obec se rozvíjí do okolí stávajícího areálu a výstavba jej již z jedné strany zcela pohltila. Podle navrhovatelky neobstojí ani argument proti rozrůstání obce do stran, neboť v dané obci je výstavba umístěna podél hlavních komunikací po jedné či obou stranách. Navrhovatelka podotkla, že vytvářením zahuštěného středu obce proniká na území obce netypická, nevhodná a nepřirozená městská zástavba. Podle navrhovatelky má stávající zástavba v okolí jejích pozemků charakter menších uskupení rodinných domů. Navrhovaný zastavitelný stav naopak nereflektuje realitu ani charakter stávající zástavby a vymezuje rozsáhlé zastavitelné území (Z9), vedoucí ke zvýšení počtu obyvatel o desítky procent.
8. Odpůrkyně podle navrhovatelky nerozhodla o jejích námitkách ze dne 20. 5. 2021 a rozhodnutí o námitkách ze dne 19. 4. 2022 neučinila na základě důvodných a přezkoumatelných argumentů. Jako příklady navrhovatelka uvedla odkaz na předchozí územní plán přijatý podle jiného zákona, přestože ani v rámci následné změny územního plánu podle stávajícího zákona nebyl stav změněn; chybějící řádný přezkum proporcionality; jednostranný výklad veřejného zájmu na úkor zájmu soukromého (aby navrhovatelka nechala své pozemky ladem za účelem zabránění výhledu na areál nacházející se v místě, kde jej žádná zeleň nedokáže zakrýt); nekritické přijímání argumentů Agentury ochrany přírody a krajiny a chybějící bližší zdůvodnění, proč je zeleň na navrhovatelčiných pozemcích natolik krajinářsky významná, že ani citlivá výstavba jednoho až deseti rodinných domů není možná.
9. Navrhovatelka namítla, že územní plán neodpovídá povaze území. Navrhovatelčiny pozemky parc. č. XA, XB a XC přímo navazují na místní komunikaci, jsou dotčeny nezpevněnou cestou a ze své povahy jsou určeny pro budoucí výstavbu. Využití pozemků pro účely krajinné a přírodě blízké zeleně je podle navrhovatelky absurdní již při pohledu do ortofoto katastrální mapy – na pozemcích se nenachází krajinářsky významná zeleň ani přírodě blízké porosty, pozemky jsou naopak významně dotčeny lidskou činností. Navrhovatelka konstatovala, že zařazením jejích pozemků do nezastavěného území je její vlastnické právo omezeno prakticky na holé vlastnictví, neboť pozemky nemůže využít ve svůj prospěch. Totéž platí i pro pozemek parc. č. XD.
10. Odpůrkyně podle navrhovatelky ve velké míře odkazovala na stanovisko CHKO České středohoří, aniž by posoudila, zda jsou jeho argumenty platné a oprávněné. Navrhovatelka

podotkla, že správa CHKO sleduje zájem odlišný od územního plánování, není nezávislým orgánem, a odpůrkyně proto měla provést oponenturu a pečlivý test proporcionality, nikoli bez dalšího převzít názor správy CHKO, která ani neměla v dané věci žádnou pravomoc (výstavbou nemůže dojít k zásahu do přírody a krajiny). Podle navrhovatelky by se výstavbou rodinných domů krajinářská situace vylepšila, neboť nevzhledný areál, který překáží CHKO, by byl pohlcen rodinnou výstavbou. Současně navrhovatelka upozornila, že její pozemky se nachází ve IV. ochranné zóně, která je v podstatě určena pro člověka a jeho činnost. Případné zásahy ze strany správních orgánů musejí mít prokazatelný dopad na ochranu přírody. Zastavění území rodinnými domy však podle navrhovatelky ze své podstaty nemůže narušit ekosystém, který byl zcela pozměněn člověkem; není tak důvod k zásahu do jejích práv.

11. Navrhovatelka konstatovala, že odpůrkyně nepřistupovala k zastavitelným územím rovnocenně, neboť některé plochy zvýhodnila na úkor navrhovatelky. V případě zastavitelné plochy Z2 odpůrkyně ignorovala skoro vše, co vytýká navrhovatelce (zástavba obklopena volnou krajinou, v blízkosti chráněných lokalit, mimo centrum obce, nekoncepčně vytváří volný výběžek do krajiny). Odpůrkyně připustila také zastavění plochy Z6 (v prudkém svahu), aniž by uvažovala o krajinářské nepřipustnosti, o úplném obklopení plochy nezastavěným územím a stejné blízkosti k chráněným lokalitám. Odpůrkyně navíc ani neposuzovala, že v současné době není areál využíván k zemědělským účelům. Územní plán podle navrhovatelky vytváří privilegovanou skupinu vlastníků pozemků. Dodala, že k jejím pozemkům je přivedena kanalizace i plynovod, tudíž je území připraveno k výstavbě a fakticky se jedná o stavební parcelu.
12. Podle navrhovatelky existují pochybnosti o procesu přijímání územního plánu a vypořádání námitek. Na webových stránkách odpůrkyně je uveřejněn zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Miřejovice konaného dne 16. 3. 2017 od 17:00 hodin, podle navrhovatelky však nelze určit den, kdy se mělo zastupitelstvo konat a je fakticky vyloučeno, aby se tak stalo 16. 3. 2017. Z programu přitom nebylo možné dovodit, že má zastupitelstvo rozhodovat o námitkách, o zařazení rozhodování o námitkách zastupitelstvo nerozhodlo, tudíž námity nebyly náležitě vyřízeny. K zasedání zastupitelstva konanému dne 29. 2. 2024 navrhovatelka uvedla, že ze zápisu nelze určit, v jakém znění byl územní plán vydán; usnesení je příliš neurčité, což způsobuje podstatnou vadu územního plánu. Kromě toho nebylo podle navrhovatelky specifikováno, že by odpůrkyně vydala územní plán ve formě opatření obecné povahy. Nesouhlasila ani s tím, že zastupitelstvo vzalo na vědomí rozhodnutí o námitkách. Pokud bylo o námitkách rozhodováno nesprávně, nelze podle navrhovatelky takové rozhodnutí vzít na vědomí. Hlasováním o čtyřech bodech jako celku pak byla vyloučena možnost hlasovat o jednotlivých bodech samostatně.
13. Navrhovatelka navrhla, aby soud napadené opatření obecné povahy zrušil, případně aby je zrušil ve vztahu k navrhovatelčiným pozemkům.

Vyjádření odpůrkyně k návrhu

14. Odpůrkyně ve svém vyjádření konstatovala, že územní plán byl vydán v souladu se zákonem a obsahuje způsobilé rozhodovací důvody. Odpůrkyně se řádně vypořádala s uplatněnými připomínkami a součástí odůvodnění je též rozhodnutí o námitkách. Osobní vztah navrhovatelky k obci i vypořádání jejího spoluvlastnictví s bratrem jsou podle odpůrkyně irelevantní. Vyjádření navrhovatelky ke krajinnému rázu označila odpůrkyně za subjektivní a podotkla, že krajinný ráz je třeba vnímat ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“). Vlastník pozemku nemá podle odpůrkyně nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující jeho pozemky, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, odpůrkyně uvedla, že dokud nejsou vydána pravomocná územní rozhodnutí či jiná povolení, nenabývají vlastníci žádná práva k tomu, aby na svých pozemcích umístili jakékoli stavby. Proces pořízení územního plánu byl zahájen v roce 2018, a proto není odpůrkyni zřejmé, proč navrhovatelka odkazuje na zápis ze zastupitelstva z roku 2017.

15. Podle odpůrkyně byl dodržen princip proporcionality a územní plán umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Zdůraznila veřejný zájem na ochraně nezastavěného území a na ochraně krajinného rázu, který hájí Agentura ochrany přírody a krajiny, Správa CHKO České středohoří. Navrhovatelka podle odpůrkyně požadovala zachování celé plochy Z7 podle předchozí územně plánovací dokumentace; možnost omezit výstavbu připustila až v návrhu. Tím upřela odpůrkyni právo se k takové možnosti vyjádřit.
16. Odpůrkyně vysvětlila, že předchozí územní plán byl pořizován v jiném právním prostředí – za účinnosti stavebního zákona 1976 (jeho zadání bylo schváleno v roce 2002). Od té doby došlo ke zpřísnění požadavků na ochranu přírody a krajiny a na téměř 20 let starý územní plán nelze nahlížet jako na dokument splňující požadavky stavebního zákona 2006. Ten přinesl v rámci cílů a úkolů územního plánování požadavek na ochranu nezastavěného území. Ačkoli si byl pořizovatel vědom očekávané kontinuity, bylo zřejmé, že k určitým změnám v uspořádání území dojde. Odpůrkyně připomněla, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, nelze kontinuitu územního plánování očekávat vždy a bezvýhradně. Změna právního prostředí se podle odpůrkyně ukázala překážkou a důvodem pro porušení kontinuálního uspořádání v případě navrhovatelčiných pozemků. Záměr výstavby na těchto pozemcích shledala odpůrkyně po jednání s Agenturou ochrany přírody a krajiny, Správou CHKO České středohoří, nevhodným a do návrhu nového územního plánu jej nezařadila. Odpůrkyně tím současně naplnila požadavky plynoucí z toho, že řešené území je v Zásadách územního rozvoje Ústeckého kraje zařazeno do krajinného celku KC č. 4a – CHKO České středohoří – Milešovské a Verneřické středohoří, ve kterém je třeba individuálně posuzovat všechny záměry, které by mohly negativně ovlivnit krajinný ráz. Takto byly posouzeny všechny plochy, a proto odpůrkyně odmítla, že by k zastavitelným plochám nepřistupovala rovnocenně.
17. Vyjádření navrhovatelky k plochám Z2 a Z6 pokládala odpůrkyně za její subjektivní názor, se kterým se neztotožnila. Obě uvedené plochy totiž přímo navazují na stávající obytnou zástavbu. Navrhovatelčiny pozemky naopak leží na západním okraji obce a navazují na areál zařazený mezi plochy VD, tudíž je nelze s plochami Z2 a Z6 srovnávat. Odpůrkyně dodala, že rozhodování o změnách v území plochy Z6 je podmíněno zpracováním územní studie a jejím projednáním se Správou CHKO České středohoří, tudíž nelze předjímat, v jakém rozsahu bude tato plocha zastavitelná. Plocha Z9 pak leží ve stávající rozsáhlé proluce v zástavbě. Údaje o existenci plynovodu a kanalizace v blízkosti navrhovatelčiných pozemků označila odpůrkyně za zavádějící. V případě plynovodu jde o přírodní řad z regulační stanice plynu do obce, nikoli o řad budovaný cíleně k navrhovatelčiným pozemkům; kanalizace je pak toliko navrhovaná, žádná stávající kanalizace se v daném území nenachází. Odpůrkyně proto odmítla, že by navrhovatelčiny pozemky byly stavební parcelou.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

18. Podle odpůrkyně nenese územní plán znaky libovůle a nejedná se o nepřiměřený zásah do navrhovatelčiných práv. Důvody, které vedly k zařazení navrhovatelčiných pozemků do zemědělských ploch, jsou podle odpůrkyně opřeny o veřejné zájmy. Realizace navrhovatelčina záměru naopak znaky veřejného zájmu nevykazuje a umístěním záměru do volné krajiny by došlo ke zhoršení hodnot území. Odpůrkyně podotkla, že nemůže jít k její tíži, že navrhovatelka svého práva umístit na svých pozemcích stavbu bezmála dvacet let nevyužila. Nesouhlasila s tím, že by pracovala jen s hodnotou ochrany životního prostředí. Územní plán označila odpůrkyně za komplexní dokument respektující nesouhlas příslušných orgánů s rozšiřováním sídla západním směrem do volné krajiny. Dodala, že součástí plochy Z7 je v její západní části krajinářsky významná zeleň, která pohledově odclouňuje bývalý zemědělský areál. Z urbanistického hlediska je podle odpůrkyně zástavba Miřejovic protažena přibližně v severojižním směru podél komunikace mezi Litoměřicemi a Hlininou, v dolní části je obec stavebně propojena s Litoměřicemi. Plocha Z7 zahrnující navrhovatelčiny pozemky z této rozvojové plochy výrazně vybočuje a vytváří výběžek, který by byl ze tří stran obklopen volnou krajinou. Obytná zástavba obce navíc končí na východním okraji areálu kompostárny; tuto hranici územní plán ctil a další plochy pro bydlení západním směrem do volné krajiny nenavrhoval. Odpůrkyně vysvětlila, že navrhovatelčiny pozemky byly zařazeny podle aktuálního stavu v území (převládala vzrostlá zeleň); snímky obsažené v navrhovatelčině návrhu jsou z března 2023, kdy došlo k odstranění zeleně, která se do té doby na pozemcích nacházela a odláněla stávající areál.
19. Odpůrkyně uzavřela, že záměr výstavby na navrhovatelčiných pozemcích je nevhodný, z hlediska ochrany veřejných zájmů neakceptovatelný a odpůrkyně nemá zájem jej na svém území zachovávat. Odpůrkyně zdůraznila, že vydáním územního plánu naplnila své právo na samosprávu a při jeho vydání v maximální možné míře respektovala jak soukromé, tak veřejné zájmy. Závěrem poukázala na ustálenou soudní praxi vyžadující zdrženlivost při posuzování návrhů na zrušení územních plánů. Odpůrkyně navrhla, aby soud návrh zamítl jako nedůvodný.

Ústní jednání

20. Při soudním jednání konaném dne 2. 9. 2024 zástupce navrhovatelky uvedl, že napadený územní plán byl přijat v rozporu se zákonem, neboť o námitkách bylo rozhodováno v rámci bodu *informace o územním plánu* podle zápisu ze zasedání zastupitelstva označeného rokem 2017 a z textu usnesení zastupitelstva ze dne 29. 2. 2024 nevyplývá, v jakém znění a v jaké formě byl územní plán přijat. Připomněl, že před přijetím územního plánu měla navrhovatelka pozemky určené k zastavění. Aktuální zařazení navrhovatelčiných pozemků však vylučuje prakticky jakékoli jejich využití, není možné tam postavit jakoukoli stavbu. Zástupce navrhovatelky zdůraznil, že za účinnosti předchozího územního plánu navrhovatelka připravovala zastavění svých pozemků, získala závazné stanovisko orgánu územního plánování, tedy chtěla svého práva využít. Namíтал, že dosud nebyl identifikován žádný veřejný zájem, který by odůvodňoval zásah do jejího práva. Výstavba rodinného domu nemůže podle zástupce navrhovatelky narušit krajinný ráz; ten narušuje zejména zemědělský areál a výstavba by prostředí kultivovala. Podotkl, že zeleň nacházející se na navrhovatelčiných pozemcích není natolik vysoká, aby mohla mít nějakou krajinářskou hodnotu. Odpůrkyně podle zástupce navrhovatelky nehodnotila možnost minimalizace zásahu do práv navrhovatelky, ačkoli jí bylo známo, že navrhovatelka chce své pozemky využít. Zástupce navrhovatelky uzavřel, že z provedeného dokazování plyne, že územní plán byl schválen v rozporu se zákonem a není v souladu se zásadou proporcionality.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

21. Zástupce odpůrkyně při tomto jednání konstatoval, že proces přijetí územního plánu nebyl nezákonný či zmatečný. Ochrana krajinného rázu je podle zástupce odpůrkyně pouze jednou rovinou problematiky; současně je třeba brát v potaz vyjádření dotčených orgánů, zejména Správy CHKO České středohoří, nadřazenou územně plánovací dokumentaci a tehdy platnou právní úpravu. Ta ve srovnání s právní úpravou platnou v době pořizování předchozího územního plánu klade větší důraz na ochranu přírody, krajiny a krajinného rázu a na to, aby nedocházelo k rozšiřování zastavěného území obce do volné krajiny. V návrhu zmíněné plochy Z2, Z6 a Z9 označil zástupce odpůrkyně z hlediska urbanismu za odlišné od plochy Z7, neboť se nacházejí ve stávajícím zastavěném území obce nebo na ně bezprostředně navazují. Dodal, že obec je situována podél komunikace z Hlinné do Litoměřic, tj. od severozápadu k jihovýchodu. Plocha Z7 je vně zastavěného území obce, nenavazuje na ně a je od obce oddělena průmyslově zemědělským areálem. Výstavba v této ploše by byla jakousi exklávou, urbanisticky a krajinářsky nevhodnou. Za situace, kdy existují jiná vhodnější zastavitelná území, odpůrkyně ve shodě s dotčenými orgány nesouhlasí s výstavbou v ploše Z7. Skutečnost, že z dotčených pozemků zmizely stromy (podle fotografií zachycujících stav ke dni 20. 3. 2023) a že si navrhovatelka vyžádala nesmyslné závazné stanovisko (lze postavit malý rodinný domek na pozemcích, kde podle tehdejšího územního plánu bylo možné postavit malé rodinné domky), považoval zástupce odpůrkyně za *dělostřeleckou přípravu* pro návrh na zrušení napadeného územního plánu, resp. za účelové kroky směřující k zachování situace před jeho přijetím.
22. Účastníci řízení při ústním jednání k dotazu soudu označili za nesporné, že navrhovatelčiny pozemky byly v nemalém rozsahu před vydáním napadeného územního plánu zastavitelné, že navrhovatelka podala podání ze dne 20. 5. 2021 a ze dne 19. 4. 2022 nazvaná námítky a že změna č. 1 předchozího územního plánu byla přijata za účinnosti stavebního zákona 2006. Soud proto neprováděl důkazy, které navrhovatelka k prokázání těchto skutečností navrhla (změna č. 1 předchozího územního plánu a navrhovatelčiny námítky ze dne 20. 5. 2021 a ze dne 19. 4. 2022).
23. Soud v souladu s § 52 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) provedl při jednání dokazování čtením rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 8. 4. 2024 (vrtaná studna – zamítnutí odvolání), projektové dokumentace stavby z ledna 2023 zpracované Ing. J. V., závazného stanoviska Městského úřadu Litoměřice ze dne 14. 6. 2023 (záměr stavby rodinného domu je přípustný) a zápisu ze zasedání Zastupitelstva obce Měřejovice ze dne 16. 3. 2017 včetně oznámení o konání zasedání zastupitelstva ze dne 24. 2. 2023. Dále soud provedl dokazování fotodokumentací skutečného stavu ke dni 20. 3. 2023 (9 fotografií – navrhovatelka upřesnila, že náletové stromy byly vykáceny v době jeden měsíc až jeden týden před fotografováním), snímkem z aplikace mapy.cz *na pozemky parc. č. XA, XB a XC zařazené mezi přírodní prioritu* a snímkem z aplikace mapy.cz *výhled na zastavitelnou plochu Z6 z protějšího kopce*.

Posouzení věci soudem

24. Návrh není důvodný.
25. Soud předesílá, že ve věci není sporu o aktivní legitimaci navrhovatelky, která vlastní pozemky parc. č. XD, XA, XB a XC v katastrálním území X, jejichž zastavitelnost napadený územní plán ruší. Stejně tak není sporu o pasivní legitimaci odpůrkyně, jejíž zastupitelstvo napadený územní plán vydalo.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

26. Nejprve je třeba zdůraznit, že je to především obec, kdo by měl v rámci své pravomoci a práva na samosprávu zvolit nástroj, kterým chce dosáhnout svého cíle. Judikatura setrvale zdůrazňuje, že úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem logicky musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Jde o politickou diskreci konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjádření realizace práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, či usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10). V souladu se zásadou zdrženlivosti by měl soud přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Moderovat postup obce ze strany soudu pak bude namísto zejména tehdy, pokud obec zvolí v rámci realizace svého práva na samosprávu nástroj, který k dosažení požadovaného cíle vůbec nemůže sloužit, resp. který by byl pro řešení konkrétního cíle zcela evidentně nevhodný (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015-42).
27. Pokud jde o samotný soudní přezkum opatření obecné povahy, zdejší soud upozorňuje navrhovatelku na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, podle kterého *„po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 soudního řádu správního). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS“*. Zdejší soud proto nepostupoval podle algoritmu, na který navrhovatelka v návrhu odkazovala, ale přezkoumal napadený územní plán v rozsahu navrhovatelkou uplatněných námitek.
28. Předně se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného opatření obecné povahy a rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách.
29. Soud připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení zabývá, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny aspekty vznesené námitky. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tak vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost dané rozhodnutí skutečně nelze meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Pokud však vyloží, proč se s danou námitkou neztotožňuje, nelze již

hovořit o nepřezkoumatelnosti, byť by se závěr vyslovený správním orgánem jevil soudu zcela mylný a nepřijatelný.

30. Výše zmíněné závěry týkající se přezkoumatelnosti je podle názoru soudu možné přiměřeně vztáhnout i na přezkum opatření obecné povahy. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, podle něhož platí, že „*na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené*“.
31. Ústavní soud pak v nálezu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, uvedl, že požadavky vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné, jinak by byly výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů, a bylo by lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.
32. Nepřezkoumatelnost nového územního plánu spatřovala navrhovatelka v tom, že odpůrkyně nezdůvodnila jeho materiální potřebnost. Soud zdůrazňuje, že rozhodnutí obce o tom, že zpracuje a vydá nový územní plán, je projevem jejího práva na samosprávu. Pokud se obec rozhodne tohoto práva využít, není podle názoru soudu povinna zdůvodňovat, proč tak učinila právě v určitém okamžiku. Z ničeho nevyplývá, že by načasování nového územního plánu bylo zvoleno schválně na úkor navrhovatelky, která svou aktivitu k využití svých pozemků začala vyvíjet až poté, kdy zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o pořízení nového územního plánu (13. 12. 2018) a schválilo jeho zadání (16. 10. 2019). Z uplatněné námitky nadto není zřejmé, jak konkrétně se nedostatek odůvodnění potřebnosti nového územního plánu dotkl navrhovatelčiných práv.
33. Územní plán je navíc nutno číst jako celek. Soud nepřehlédl, že určité důvody jeho vydání vyplývají i z toho, jak byly vypořádány navrhovatelčiny námitky. Odpůrkyně přitom poukázala jednak na změnu právní úpravy (nejen na tu – to navrhovatelka trochu vytrhává z kontextu) a jednak na to, že v mezidobí byla vydána nadřazená územně plánovací dokumentací (Politika územního rozvoje, Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje). Ta klade vyšší důraz na ochranu přírody a krajiny a územní plán obce s ní musí být v souladu. V těchto skutečnostech lze spatřovat důvody, které odpůrkyni vedly k vydání nového územního plánu.
34. Navrhovatelka dále namítala, že se územní plán nevypořádal s alternativní možností, která by vedla k minimalizaci zásahů do jejích práv (možnost omezené výstavby nebo možnost regulace zeleně při výstavbě). Soud prostudoval obsah námitek, které navrhovatelka uplatnila v procesu přijímání nového územního plánu, a shledal, že v nich žádná alternativa nabídnuta není. Navrhovatelčino tvrzení, že na tyto alternativy upozorňovala, vyhodnotil soud jako nepravdivé. Určité alternativy zmínil zástupce navrhovatelky v námitkách, které ovšem podal v rámci zastupování jiného vlastníka pozemků (námitka č. 2, strany 96 až 102 textové části napadeného územního plánu). Navrhovatelka však podala námitky označené č. 3 (strany 102 až 107 textové části napadeného územního plánu). V těchto námitkách navrhovatelka nenavrhla, že by výstavba mohla mít menší rozsah, a trvala na svém

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

požadavku postavit deset rodinných domů. To, že by navrhovatelka mohla na svých pozemcích postavit jen jeden rodinný dům nebo by se v rámci výstavby mohla regulovat zeleň, navrhovatelka poprvé zmínila až v návrhu na zrušení opatření obecné povahy adresovaném soudu. Odpůrkyni tak nevyvstala povinnost na tyto alternativy reagovat, neboť nebyla povinna je sama za navrhovatelku domýšlet. Plně postačilo, že odpůrkyně řádně odpověděla na ty námitky, které navrhovatelka uplatnila. Ani zde tedy soud tvrzenou nepřezkoumatelnost neshledal.

35. Další důvod nepřezkoumatelnosti spočíval podle navrhovatelky v tom, že odpůrkyně nerozhodla o jejích námitkách ze dne 20. 5. 2021. Soud prostudoval obě navrhovatelčina podání (námitky ze dne 20. 5. 2021 a ze dne 19. 4. 2022) a shledal, že jsou obsahově totožná. Pozdější námitky mají dokonce na své titulní straně uvedeno datum 20. 5. 2021. Skutečnost, že o těchto námitkách bylo rozhodnuto pouze jednou, nemůže být vadou napadeného územního plánu. Jak správně upozornila odpůrkyně, první námitky byly navíc podány po společném jednání o návrhu územního plánu, tj. v době, kdy byl prostor pro podání připomínek (srov. § 50 odst. 3 stavebního zákona 2006). Odpůrkyně tedy toto podání správně vyhodnotila jako připomínky a vypořádala je. Soud uzavírá, že tatáž navrhovatelčina argumentace byla vypořádána jako připomínky i jako námitky. Tímto postupem odpůrkyně rozhodně navrhovatelce neupřela žádná práva, ani nezpůsobila nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu.
36. Soud nesdílí názor navrhovatelky, že rozhodnutí o námitkách ze dne 19. 4. 2022 odpůrkyně neučinila na základě přezkoumatelných argumentů. Jednotlivé argumenty odpůrkyně, které navrhovatelka zmínila jako příklady, pokládá soud za srozumitelné a přezkoumatelné.
37. Odpůrkyně dostatečně vysvětlila, že předchozí územní plán byl přijat ještě za účinnosti stavebního zákona 1976, který nekladal takový důraz na udržitelný rozvoj území a ochranu přírody, krajiny a krajinného rázu jako stavební zákon 2006, v jehož režimu byl zpracován a přijat napadený územní plán. Skutečnost, že změna č. 1 předchozího územního plánu byla přijata již za účinnosti stavebního zákona 2006, uvedený argument nijak nezpochybňuje. Tato změna totiž řešila jen dílčí otázky, zatímco v procesu přijímání napadeného územního plánu bylo komplexně řešeno celé území obce s důrazem na udržitelný rozvoj území, v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací a při zohlednění stanovisek dotčených orgánů. Přijetí změny č. 1 předchozího územního plánu tak nelze srovnávat s přijímáním nyní napadeného územního plánu.
38. K namítanému chybějícímu přezkumu proporcionality soud podotýká, že odpůrkyně jednoznačně vymezila sledovaný veřejný zájem – ochranu přírody, krajiny, krajinného rázu a zemědělského půdního fondu, udržitelný rozvoj území a kompaktnost zastavitelného území. Z odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách pak vyplývá, že tento veřejný zájem převážil nad soukromým zájmem navrhovatelky na zastavění jejích pozemků. Navrhovatelka a její právní předchůdce ostatně od účinnosti předchozího územního plánu (rok 2006) až do roku 2022 (projektová dokumentace ke stavbě rodinného domu je z ledna 2023) neučinili žádné kroky směřující k realizaci nyní tak zdůrazňovaného záměru výstavby. Podle názoru soudu tak v rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách posouzení proporcionality nechybí.
39. Tvrzení navrhovatelky, že odpůrkyně jednostranně vykládá veřejný zájem na úkor jejího soukromého zájmu, považuje soud za zavádějící. Nejedná se o výklad na úkor soukromého

zájmu, pouze veřejný zájem převážil nad navrhovatelčím soukromým zájmem. Ani v tom, jak odpůrkyně popsala sledovaný veřejný zájem, nespatřuje soud nic jednostranného.

40. Soud nesdílí navrhovatelčin názor, že odpůrkyně nekriticky přijímá argumenty Agentury ochrany přírody a krajiny a že chybí bližší zdůvodnění, proč je zeleň na navrhovatelčích pozemcích natolik krajinářsky významná, že ani citlivá výstavba jednoho až deseti rodinných domů není možná. Předně soud opakuje, že navrhovatelka v procesu přijímání napadeného územního plánu trvala na výstavbě deseti rodinných domů, nikoli jednoho až deseti. Soud dále zdůrazňuje, že navrhovatelka se v námitkách omezila na prostý nesouhlas s účelem využití jejích pozemků „*krajinná a přírodě blízká zeleň*“, resp. přírodní priority, aniž jakkoli relevantně zpochybnila odborné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří. Navrhovatelka ve svých námitkách dokonce ani nenapadla závěr daného stanoviska, že zeleň na jejích pozemcích je krajinářsky významná. Není proto chybou, že odpůrkyně ze zmíněného odborného stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří, vycházela. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka neuplatnila žádná tvrzení, kterými by jakkoli reagovala na uvedené odborné stanovisko, natož aby je relevantně zpochybnila, nebylo povinností odpůrkyně jednotlivé argumenty obsažené v tomto vyjádření přezkoumávat, domýšlet za navrhovatelku případné protiargumenty a provádět oponenturu k danému odbornému stanovisku.
41. Navrhovatelka se mýlí, pokud se domnívá, že Agentura ochrany přírody a krajiny, Správa CHKO České středohoří, neměla v dané věci žádnou pravomoc. Agentura ochrany přírody a krajiny byla podle § 75 odst. 2 zákona o ochraně přírody zřízena jako správní úřad vykonávající státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu stanoveném tímto zákonem a jinými zákony. Podle § 78 odst. 1 věty první daného zákona *Agentura na území chráněných krajinných oblastí, nejde-li o vojenské újezdy, vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů, není-li podle tohoto zákona příslušná správa národního parku nebo Ministerstvo životního prostředí*. Podle § 78 odst. 3 písm. p) zákona o ochraně přírody *Agentura a správy národních parků dále v obvodu své územní působnosti podle odstavců 1 a 2 uplatňují stanoviska k návrhu zásad územního rozvoje, územního plánu, regulačního plánu, vymezení zastavěného území a územního opatření z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem a jsou dotčeným orgánem při jejich pořizování*. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že Agentura ochrany přírody a krajiny, Správa CHKO České středohoří, měla pravomoc k tomu, aby se jako dotčený orgán v procesu přijímání územního plánu vyjadřovala k otázkám týkajícím se ochrany přírody, krajiny a krajinného rázu. Je přitom logické, že agentura sleduje zájem odlišný od územního plánování, právě proto je dotčeným orgánem, aby chránila zájmy vymezené v zákoně o ochraně přírody. Argument navrhovatelky, že výstavbou nemůže dojít k zásahu do přírody a krajiny, považuje soud za absurdní, obzvlášť v situaci, kdy mělo jít o výstavbu deseti rodinných domů (srov. námitky navrhovatelky ze dne 19. 4. 2022) v místě, kde se podle odborného stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří, (jež navrhovatelka v průběhu přijímání územního plánu nezpochybnila) nacházela krajinářsky významná zeleň.
42. Lze tedy uzavřít, že napadený územní plán ani rozhodnutí o navrhovatelčích námitkách netrpí namítanou nepřezkoumatelností. Příslušné námitky tak nejsou důvodné.
43. Dále považuje soud za potřebné reagovat na některá poněkud zavádějící či zkreslující tvrzení navrhovatelky. V napadeném územním plánu rozhodně nezazněl argument, že by dožitím navrhovatelky na území obce mohlo dojít k zásahu do krajinného rázu a ochrany přírody. Soud sice chápe, že navrhovatelka toto tvrzení uplatnila v kontextu výstavby jednoho

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

rodinného domu, ve kterém by chtěla dožít, nicméně variantu, že by postavila jen jeden rodinný dům, v řízení o vydání územního plánu vůbec nenastínila. Navrhovatelka navíc ve své argumentaci opomíjí tu zásadní skutečnost, že zařazení jejích pozemků do nezastavitelného území nebylo odůvodněno jen ochranou přírody a krajinného rázu, nýbrž také urbanistickou koncepcí a snahou, aby plochy určené k bydlení na sebe navazovaly a obec se rozvíjela v severojižním směru, jako tomu bylo doposud.

44. Zavádějící je rovněž navrhovatelčino tvrzení, že jí lze jen těžko vytýkat, že odpůrkyně od roku 2006 nepřijala nový územní plán a předchozí vydala podle jiného zákona. Nic takového jí totiž odpůrkyně nevytýkala. Přihlédla pouze k tomu, že navrhovatelka od přijetí předchozího územního plánu (2006) neučinila žádné přípravné kroky směřující k provedení výstavby na jejích pozemcích.
45. Poté se soud zabýval námitkami týkajícími se procesu přijímání územního plánu.
46. Předně soud zdůrazňuje, že nemá žádné pochybnosti o tom, že napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy. Jednoznačně to vyplývá nejen z veřejné vyhlášky odpůrkyně ze dne 18. 3. 2024, ale také z celého procesu přijímání územního plánu, který probíhal v režimu § 43 a násl. stavebního zákona 2006. Ostatně podle § 43 odst. 4 daného zákona platí, že územní plán se vydává ve formě opatření obecné povahy a bod IV. usnesení zastupitelstva č. 6 ze dne 29. 2. 2024 právě na toto ustanovení odkazuje. Skutečnost, že zmíněné usnesení zastupitelstva neobsahuje slovní spojení „opatření obecné povahy“, tak podle názoru soudu nepředstavuje vadu, pro kterou by bylo nutné napadený územní plán zrušit.
47. K navrhovatelčině námitce, že ze zápisu ze zasedání zastupitelstva konaného dne 29. 2. 2024 nelze určit, v jakém znění byl územní plán vydán, soud připomíná, že návrh na vydání územního plánu s odůvodněním předkládá zastupitelstvu obce pořizovatel územního plánu (srov. § 54 odst. 1 stavebního zákona 2006). Z obsahu spisové dokumentace je přitom zcela zřejmé, jaké znění územního plánu pořizovatel zastupitelstvu předložil, a tedy jaké znění zastupitelstvo schválilo (tj. o čem konkrétně rozhodovalo). Usnesení zastupitelstva, jak bylo rekapitulováno v odstavci 1 tohoto rozsudku, plně odpovídá požadavkům § 54 odst. 2 stavebního zákona 2006 a je dostatečně určité.
48. Navrhovatelka dále zpochybňovala rozhodnutí zastupitelstva o námitkách, přičemž poukazovala na zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Mějevice konaného dne 16. 3. 2017 od 17:00 hodin. Soud provedl dokazování tímto zápisem včetně k němu přiloženého oznámení o konání zasedání zastupitelstva ze dne 24. 2. 2023 a dospěl k závěru, že datum 16. 3. 2017 v záhlaví daného zápisu je zjevnou chybou v psaní. Z oznámení o konání zasedání i ze samotného textu zápisu je zřejmé, že se jedná o rok 2023, konkrétně o zasedání zastupitelstva, které se konalo dne 9. 3. 2023. To ostatně odpovídá výpisu z usnesení zastupitelstva, který je součástí spisové dokumentace. Soud proto shledal, že zastupitelstvo o námitkách rozhodlo dne 9. 3. 2023.
49. S navrhovatelkou lze souhlasit v tom, že bod programu zasedání zastupitelstva nazvaný *Informace o změně územního plánu* nijak nenaznačuje, že by mělo být rozhodováno o námitkách. Soud nicméně zdůrazňuje, že v rámci úpravy postupu přijímání územního plánu není nikde garantováno právo toho, kdo podal námitky, být přítomen na zasedání zastupitelstva obce, které o těchto námitkách rozhoduje. Každý vlastník musí mít možnost podat námitky a o těchto námitkách musí být přezkoumatelně rozhodnuto. To se v nyní řešené věci stalo.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

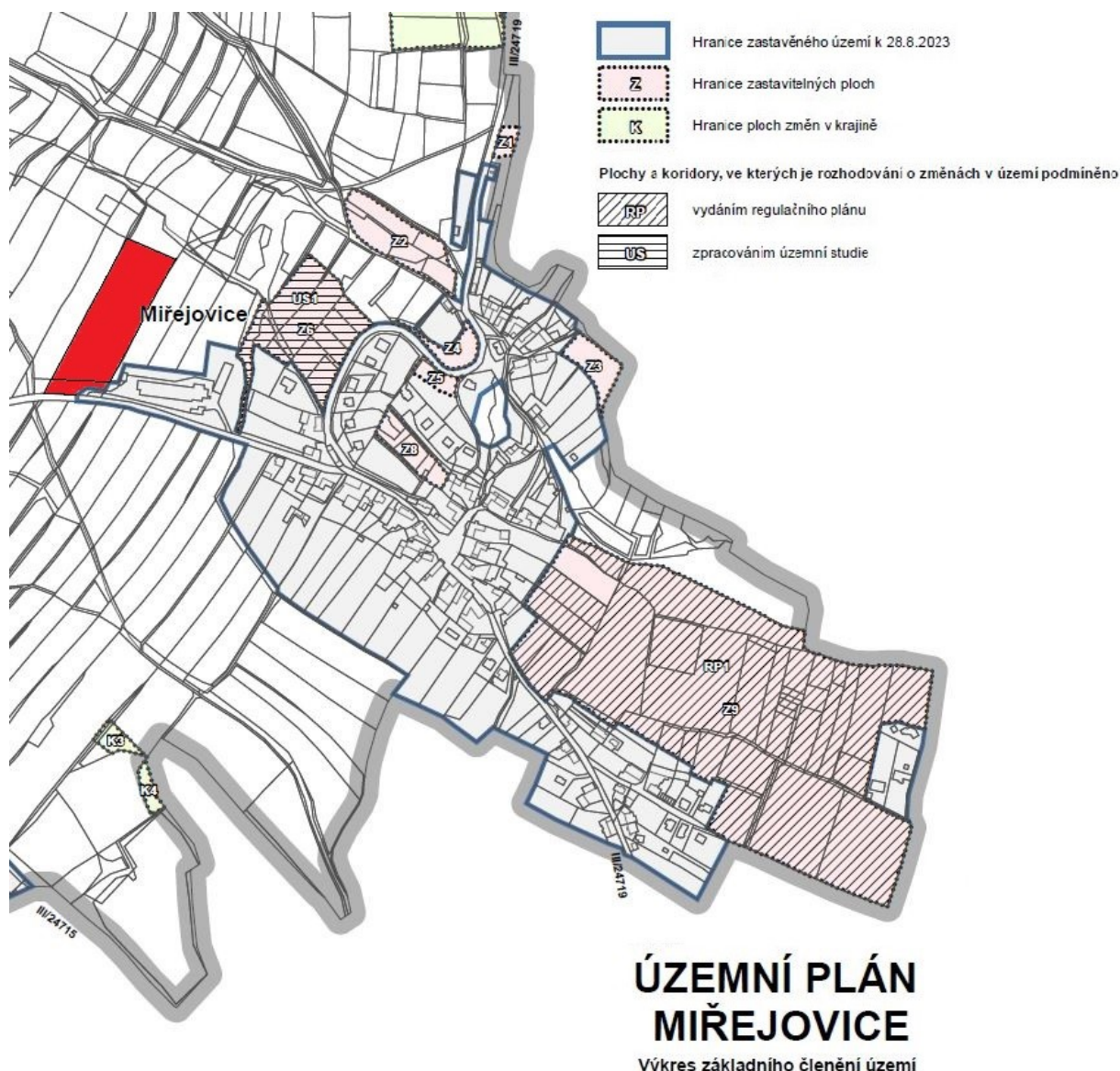
50. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36, uvedl: „... nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavně zakotvené dělby moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Zdejší soud ve své judikatuře rovněž zdůraznil, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Ke zrušení takového opatření by měl soud přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Stručně řečeno: i kdyby se soud ztotožnil s tím, že při informování o konání zastupitelstva nebylo důsledně postupováno podle zákona, nemohl by pominout zásadu zdrženlivosti při zásazích do samosprávy (srov. i nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).“ Zásadou zdrženlivosti se soud musí řídit i v nyní řešené věci.
51. Navrhovatelka ostatně ani neuvedla, jak konkrétně se jí skutečnost, že nevěděla, kdy zastupitelstvo o námitkách rozhodlo, dotkla na jejích právech. V neposlední řadě lze dodat, že pokud navrhovatelka sledovala proces přijímání územního plánu, dalo se očekávat, že se zasedání zastupitelstva projednávajícího bod *Informace o změně územního plánu* zúčastní. Soud uzavírá, že skutečnost, že navrhovatelka nevěděla, že zastupitelstvo dne 9. 3. 2023 rozhodovalo o jejích námitkách, není vadou napadeného územního plánu a nemůže být důvodem pro jeho zrušení.
52. S ohledem na shora uvedené soud konstatuje, že zastupitelstvo nepochybil, pokud při svém rozhodování dne 29. 2. 2024 vzalo na vědomí rozhodnutí o námitkách, které bylo přijato již dne 9. 3. 2023. Soud nepokládá za pochybení ani to, že zastupitelstvo dne 29. 2. 2024 rozhodlo o všech čtyřech bodech týkajících se územního plánu najednou. Za situace, kdy nikdo nehlasoval proti a nikdo se hlasování nezdržel, není soudu zřejmé, co by mohla přinést navrhovatelkou zmiňovaná možnost hlasovat o jednotlivých bodech samostatně. Navrhovatelka ostatně ani neuvedla, jak se tato skutečnost dotýká jejích práv.
53. Dále se soud zabýval námitkami zdůrazňujícími kontinuitu územního plánování. S navrhovatelkou lze souhlasit v tom, že kontinuita je jedním z podstatných hledisek územního plánování. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, uvedl, že „... územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznamená to samozřejmě, že je třeba převzít všechny návrhové plochy; tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj v území. Dotčené osoby nicméně musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků [...] Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem“. V nyní řešené věci byla kontinuita narušena, neboť navrhovatelčiny pozemky byly oproti předchozímu územnímu plánu včetně jeho změny č. 1 přerazeny mezi nezastavitelné. Soud má nicméně za to, že změna funkčního využití ploch zahrnujících navrhovatelčiny pozemky byla podložena dostatečně vážnými důvody, a to jednak změnou okolností a jednak veřejným zájmem.
54. Z obsahu spisové dokumentace soud zjistil, že návrh zadání napadeného územního plánu obsahoval všechny původní zastavitelné plochy převzaté z předchozího územního plánu a

jeho změny č. 1, tedy počítal i se zastavitelností navrhovatelčiných pozemků. Z tohoto hlediska byla kontinuita územního plánování zachována, neboť při přípravě napadeného územního plánu vycházela odpůrkyně primárně z předchozího územního plánu. K vyřazení navrhovatelčiných pozemků ze zastavitelného území obce došlo až následně na základě uplatněných požadavků a připomínek dotčených orgánů, konkrétně Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří. Tyto požadavky, které se soudu jeví jako logické a odůvodněné, odpůrkyně přijala a promítla je do zadání územního plánu, které bylo schváleno dne 16. 10 2019.

55. V odůvodnění napadeného územního plánu lze vysledovat několik zásadních důvodů, které vedly navrhovatelku ke změně navrhovatelčiných dříve zastavitelných pozemků na nezastavitelné. Prvním z nich byla změna relevantní právní úpravy a požadavky nadřazené územně plánovací dokumentace. Druhým byla ochrana přírody, krajiny a krajinného rázu, podpořená stanoviskem dotčeného orgánu – Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří. Třetím důvodem byla urbanistická koncepce obce. Soud zdůrazňuje, že tyto důvody je třeba vnímat jako jeden celek, nikoli je účelově oddělovat, jak to činí navrhovatelka.
56. Soud souhlasí s odpůrkyní v tom, že ve srovnání s předchozí právní úpravou stavební zákon 2006 klade větší důraz na udržitelný rozvoj území a na ochranu přírodních hodnot a nezastavěného území. To ostatně navrhovatelka nijak nezpochybnila. V podstatě jen namítala, že tato kritéria mohla (či měla) odpůrkyně zohlednit již dříve. Této argumentaci však soud nepřisvědčil. Rozhodně nebylo povinností odpůrkyně zohledňovat při přijímání předchozího územního plánu východiska stavebního zákona 2006, který v dané době nebyl platný ani účinný. Koncepce předchozího územního plánu odpovídala tehdy platnému a účinnému stavebnímu zákonu 1976 a odpůrkyni nelze vytýkat, že před platností a účinností stavebního zákona 2006 nevzala v potaz principy, na nichž je založen.
57. Navrhovatelkou zdůrazňovaná změna č. 1 předchozího územního plánu sice byla přijata za účinnosti stavebního zákona 2006, nicméně neřešila území obce komplexně a věnovala se jen některým dílčím otázkám. Není proto podstatné, že změna č. 1 nijak neomezila dosavadní zastavitelné území obce a naopak je rozšířila (nutno zdůraznit, že podle odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách změna č. 1 předchozího územního plánu nově mezi zastavitelné zařadila plochu, která je v proluce mezi stávající zástavbou a v nyní napadeném územním plánu je označena jako plocha Z6). Koncepční řešení přinesl až napadený územní plán, který navíc – jak soud uvedl výše – reagoval na stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří. Soud proto na rozdíl od navrhovatelky nepovažuje argument odpůrkyně rozdílnými premisami stavebního zákona 1976 a stavebního zákona 2006 za zavádějící.
58. Kromě zmíněné změny relevantní právní úpravy je podle názoru soudu podstatné rovněž to, že územní plán musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací a se stanovisky dotčených orgánů (srov. § 54 odst. 2 stavebního zákona 2006). Odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách poukázala na Politiku územního rozvoje České republiky a Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, jejichž základní priority týkající se ochrany přírody, krajiny a nezastavěného území popsala v odůvodnění územního plánu (srov. např. stranu 44 textové části napadeného územního plánu – Vymezení cílových kvalit krajiny, včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení). Tuto argumentaci navrhovatelka v návrhu nijak nezpochybnila.

59. Soud proto považuje zpřísnění právní úpravy, pokud jde o udržitelný rozvoj území a ochranu přírody a krajiny, a aktuální znění nadřazené územně plánovací dokumentace, která rovněž klade důraz na tyto hodnoty, za relevantní důvod pro narušení kontinuity územního plánování a pro vyřazení navrhovatelčiných pozemků ze zastavitelného území obce.
60. K námitkám týkajícím se zeleně a souvisejícím požadavkům na test proporcionality soud především připomíná, že navrhovatelka v průběhu projednávání napadeného územního plánu neuplatnila žádné argumenty zpochybňující krajinářský význam zeleně na jejích pozemcích či jakkoli reagující na blízkost chráněné krajinné oblasti. Odpůrkyně tak nemohla na tyto argumenty, poprvé obsažené až v návrhu adresovaném soudu, v napadeném územním plánu reagovat a soudu nepřísluší, aby se k těmto otázkám vyjadřoval jako první.
61. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, vyslovil: „Jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu, resp. § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy procesní (typicky porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (typicky porušení ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí). Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionality opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).“ Z tohoto rozsudku vyplývá, že správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy nemohou zkoumat proporcionality tam, kde to z důvodu nedostatečné aktivity navrhovatele neučinil ten, kdo opatření obecné povahy vydal.
62. Pro úplnost soud dodává, že odpůrkyně v rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách neargumentovala tím, že zeleň na jejích pozemcích má chránit výhled na sousední (bývalý) zemědělský areál z vrcholu Plešivce. Související argumentace navrhovatelky týkající se skladby krajiny v dané lokalitě je tak zcela bezpředmětná, stejně jako její úvaha, že zeleň na jejích pozemcích fakticky může bránit výhledu na areál jen z jejích pozemků. Odpůrkyně v odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách pouze uvedla, že pozemek parc. č. XA je zarostlý náletovou zelení a tvoří pás zeleně podél pozemní komunikace, který považuje projektant územního plánu za vhodný k zachování. Skutečnost, že navrhovatelka nechala některé dřeviny v únoru či březnu 2023 pokácet, jak vyplynulo z provedeného dokazování fotodokumentací skutečného stavu pozemků ke dni 20. 3. 2023 a z navrhovatelčina vyjádření při jednání soudu, není podle názoru soudu podstatná. Jednalo se totiž o účelový postup vedený snahou zpochybnit premisy, z nichž odpůrkyně, pořizovatel územního plánu a Agentura ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří, vycházeli. Náletové dřeviny ostatně mohou na daném pozemku znovu vyrůst, případně tam může navrhovatelka vysadit jiné dřeviny podle vlastního uvážení.

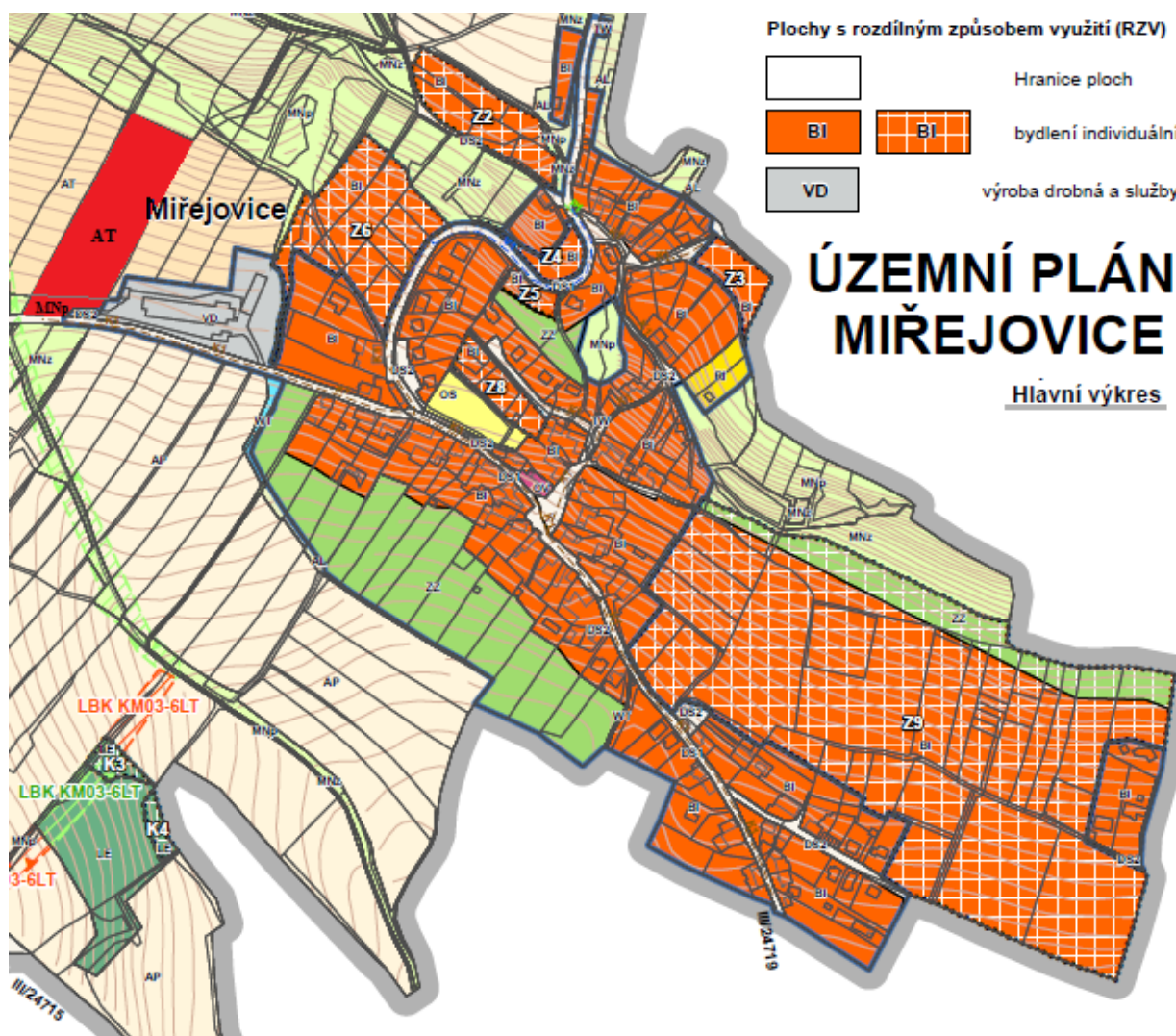
63. Své tvrzení, že zeleň na jejích pozemcích není krajinářsky významná, navíc navrhovatelka nijak nedoložila. Soud proto – stejně jako odpůrkyně – vycházel z odborného stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří, podle kterého se na navrhovatelčiných pozemcích nachází (v rozhodném období nacházela) krajinářsky významná zeleň. Toto stanovisko ostatně bylo pro odpůrkyni závazné (srov. § 54 odst. 2 stavebního zákona 2006). Snímek z aplikace mapy.cz *na pozemky parc. č. XA, XB a XC zařazené mezi přírodní prioritu*, kterým soud provedl dokazování při ústním jednání, tak pro nyní řešenou věc není relevantní.
64. Soud proto považuje požadavek na ochranu přírody, krajiny a krajinného rázu za relevantní důvod pro narušení kontinuity územního plánování a pro vyřazení navrhovatelčiných pozemků ze zastavitelného území obce.
65. Třetím významným důvodem pro nezastavitelnost navrhovatelčiných pozemků byla urbanistická koncepce obce. Odpůrkyně argumentovala tím, že zastavitelné plochy by měly navazovat na jiné zastavěné území a plochy k bydlení by měly navazovat na jiné plochy k bydlení. Konkrétně uvedla, že plocha Z7 byla vymezena v poloze odtržené od středu obce za bývalým zemědělským areálem, je ze tří stran obklopena volnou krajinou, vybočuje ze severojižní rozvojové osy a rozvíjela by zástavbu do zachovalého krajinářsky cenného území CHKO k Plešivci (na severozápad).



Navrhovatelčiny pozemky soud označil červenou barvou.

66. S navrhovatelkou lze souhlasit potud, že plocha Z7 navazuje na stávající zástavbu. Nenavazuje však na jiné plochy k bydlení, od kterých je oddělena bývalým zemědělským areálem (plocha *výroba drobná a služby*). Z hlavního výkresu územního plánu je zcela zjevné, že obec se rozvíjí v severojižním směru a západní okraj zastavěného území tvoří zmíněný areál. Teprve za ním, dál na západ, se nacházejí navrhovatelčiny pozemky. Umožnění výstavby rodinných domů na těchto pozemcích by popřelo urbanistickou koncepci obce, neboť tato výstavba by tvořila výběžek z jinak uceleného zastavitelného území obce a nenavazovala by na jinou výstavbu rodinných domů. Soud proto chápe postoj odpůrkyně, která na západní straně ohraničila své území právě bývalým zemědělským areálem a odmítla další rozvoj směrem do krajinářsky cenného území CHKO k Plešivci. K tomu ostatně odpůrkyni vedlo stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.



Navrhovatelčiny pozemky soud označil červenou barvou.

67. Hlavní výkres napadeného územního plánu podle názoru soudu vyvrací argument navrhovatelky, že se obec rozvíjí do okolí stávajícího areálu. Bývalý zemědělský areál sice na své východní straně navazuje na stávající výstavbu (plocha *bydlení individuální*), která byla rozšířena o plochu Z6; výstavba v této ploše je však podmíněna zpracováním územní studie. I v případě, že bude plocha Z6 zastavěna, bývalý zemědělský areál bude nadále tvořit výběžek ze zastavěného území obce směrem na západ a bude ze tří stran obklopen volnou krajinou.
68. Na takto odůvodněné nevhodnosti zastavění navrhovatelčiných pozemků nic nemění ani skutečnost, že v obci je výstavba umístěna podél hlavních komunikací po jedné či obou stranách. Poslední stavbou na západním okraji obce je zmíněný areál a na protější straně pozemní komunikace se žádné stavby nenacházejí, ani nejsou plánovány (je tam plocha AP *pole*).
69. Soud nesdílí názor navrhovatelky, že vytvářením zahuštěného středu obce proniká na území obce netypická, nevhodná a nepřírozená městská zástavba. Hustota výstavby a její městský či vesnický charakter nijak nesouvisí s tím, zda se zastavují proluky mezi stávajícími stavbami, či nikoli. Městský charakter výstavby se odvíjí spíše od indexu zastavitelné plochy (do jaké míry lze ten který pozemek zastavět) a od výšky staveb (počtu podlaží). Plocha

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

bydlení individuální, která je obci vymezena, počítá s výstavbou rodinných domů, které – na rozdíl od bytových domů – odpovídají charakteru vesnice. Na charakteru výstavby nic nemění ani podle navrhovatelky rozsáhlé zastavitelné území – plocha Z9, ve které je výstavba podmíněna zpracováním územní studie. Navrhovatelkou namítané zvýšení počtu obyvatel o desítky procent pokládá soud za pouhou spekulaci.

70. Lze tedy shrnout, že také urbanistická koncepce obce představuje relevantní důvod pro narušení kontinuity územního plánování a pro vyřazení navrhovatelčiných pozemků ze zastavitelného území obce.
71. Navrhovatelka dále poukazovala na jiné zastavitelné plochy, které považovala za srovnatelné s plochou Z7 zahrnující její pozemky. Z urbanistického hlediska však tyto plochy nelze s plochou Z7 srovnávat. Všechny tyto plochy (Z2, Z6 a Z9), které jsou podle napadeného územního plánu zastavitelné, navazují na stávající zastavitelné území, na plochy určené k bydlení nebo zaplňují volné proluky mezi stávajícími rodinnými domy. Výstavba na těchto plochách je navíc podmíněna zpracováním územní studie, která možnost využití území dále prověří (srov. § 30 odst. 1 stavebního zákona 2006).
72. S navrhovatelkou lze sice souhlasit v tom, že plocha Z2 je do jisté míry obklopena volnou krajinou, nachází se v blízkosti chráněných lokalit, mimo centrum obce a vytváří výběžek do krajiny, nicméně stále splňuje klíčová kritéria, která navrhovatelka přehlíží. Plocha Z2 se nachází v proluce mezi stávajícími plochami individuálního bydlení, přiléhá k pozemní komunikaci (silnici) spojující Litoměřice a Hlinnou, která tvoří rozvojovou osu obce, a na protější straně dané komunikace jsou rovněž stávající rodinné domy. Žádnou z těchto podstatných podmínek plocha Z7 nesplňuje. V tomto ohledu tedy plocha Z2 na rozdíl od plochy Z7 odpovídá zvolené urbanistické koncepci.
73. Také plocha Z6 navazuje na stávající plochu individuálního bydlení, nachází se v rozvojové ose obce a na protější straně silnice má rovněž plochu individuálního bydlení. Tím se významně odlišuje od plochy Z7, která žádné z těchto kritérií nesplňuje. Snímek z aplikace mapy.cz *výhled na zastavitelnou plochu Z6 z protějšího kopce*, kterým soud provedl dokazování při ústním jednání, tak pro nyní řešenou věc není relevantní.
74. Navrhovatelka v dané souvislosti dále upozorňovala na to, že v současné době není areál, který přiléhá k jejím pozemkům, v hlavním výkresu označený jako plocha VD, využíván k zemědělským účelům. To však z hlediska namítaného údajného porušení zásady rovnosti není podstatné, neboť – jak soud uvedl výše – plocha Z7 se od ploch Z2, Z6 a Z9 z urbanistického hlediska významně odlišuje bez ohledu na to, jakým způsobem je bývalý zemědělský areál využíván. Námitku, že zmíněný areál není využíván k zemědělským účelům, navrhovatelka před vydáním územního plánu neuplatnila, a proto nemůže odpůrkyni vytýkat, že se danou otázkou nezabývala.
75. S ohledem na popsání rozdílů mezi plochou Z7 a navrhovatelkou zmiňovanými plochami soud nepřisvědčil názoru navrhovatelky, že by odpůrkyně vytvářela privilegovanou skupinu vlastníků pozemků nebo některé z nich zvýhodnila na úkor navrhovatelky.
76. Navrhovatelčino související tvrzení, že k jejím pozemkům je přivedena kanalizace i plynovod, tudíž je území připraveno k výstavbě a fakticky se jedná o stavební parcelu, shledal soud zavádějícím. Kanalizace je ve výkresech napadeného územního plánu zakreslena toliko jako navrhovaný (plánovaný) stav, nikoli jako stav současný. Není proto pravda, že by k navrhovatelčiným pozemkům byla přivedena kanalizace. Pokud jde o plynovod, odpůrkyně ve vyjádření k návrhu (dříve to nebylo možné, protože navrhovatelka tuto námitku dříve

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

neuplatnila) vysvětlila, že jde o přírodní řad z regulační stanice plynu do obce, nikoli o řad budovaný cíleně k navrhovatelčiným pozemkům. Na to již navrhovatelka nijak nereagovala. Argumenty, na jejichž základě navrhovatelka označovala své pozemky za stavební parcely, tak soud považuje za vyvrácené.

77. Dále se soud zabýval námitkami týkajícími se navrhovatelčiny aktivity směřující k využití pozemků. Navrhovatelka konkrétně upozorňovala na zpracování projektové dokumentace, závazné stanovisko orgánu územního plánování a žádost o povolení studny. Příslušnými dokumenty provedl soud při ústním jednání důkaz a vzal za prokázané, že navrhovatelka tyto kroky skutečně učinila, nicméně až v reakci na probíhající proces přijímání napadeného územního plánu. Projektová dokumentace stavby rodinného domu je totiž z ledna 2023, žádost o schválení záměru vrtané studny navrhovatelka podala až dne 22. 3. 2023 a závazného stanovisko Městského úřadu Litoměřice o přípustnosti výstavby rodinného domu je ze dne 14. 6. 2023.
78. Navrhovatelka tedy učinila některé kroky k využití svého pozemku, nedisponuje však územním rozhodnutím o umístění stavby ani stavebním povolením, a proto nemá subjektivní právo (nárok) na realizaci stavby rodinného domu na svých pozemcích ani na to, aby její pozemky byly zahrnuty do plochy individuálního bydlení. Právo stavět totiž vzniká až příslušným rozhodnutím stavebního úřadu. Navrhovatelkou zmíněné kroky, ani skutečnost, že o nich věděla odpůrkyně i obec Litoměřice, na tom nemohou nic změnit. Závazné stanovisko orgánu územního plánování, že záměr vystavět rodinný dům je přípustný, bylo vydáno za účinnosti předchozího územního plánu, kdy se počítalo se zastavěním dané plochy, a rozhodně neznamená, že by navrhovatelčiny pozemky musely zůstat zastavitelné.
79. V této souvislosti soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51. V něm Nejvyšší správní soud vyslovil, že „... *jakkoli přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o porřízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumně předpokládat, že tento konsensus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí (viz teorie veřejné volby) a dokonce i o rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. [...] z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ – právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním – § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci“.

80. Soud zdůrazňuje, že navrhovatelka a její právní předchůdce měli mnoho let na to, aby dotčené pozemky využili k výstavbě rodinných domů, jak to umožňoval předchozí územní plán z roku 2006 i po jeho změně č. 1. Navrhovatelka však začala vyvíjet aktivitu za účelem využití svých pozemků až v okamžiku, kdy zjistila, že zpracováváný nový územní plán počítá s tím, že její pozemky zastavitelné nebudou. Není přitom podstatné, jaký vztah má navrhovatelka k obci a za jakých okolností své pozemky získala, nýbrž časová posloupnost jejích činností a její výsledek. Navrhovatelka totiž – již jako vlastník pozemků – nejprve podala připomínky k návrhu územního plánu (nazvané námitky ze dne 20. 5. 2021), zúčastnila se veřejného projednání tohoto návrhu dne 11. 4. 2022 a poté dne 19. 4. 2022 podala námitky. Žádný z těchto kroků ovšem ke skutečnému využití vlastnického práva nesměřuje. Teprve následné zadání projektové dokumentace rodinného domu, která byla vyhotovena v lednu 2023, lze považovat za první skutečný krok k využití navrhovatelčiných pozemků. Navrhovatelka však příslušné stavební povolení ani územní rozhodnutí nezískala, a proto jí nevznikl nárok na dotčených pozemcích stavět. Nedošlo tedy k porušení principu ochrany práv nabytých v dobré víře (navrhovatelka právo stavět nenabyla), principu právní jistoty ani zásady legitimního očekávání.
81. K námitce, že územní plán neodpovídá povaze území, soud připomíná, že pozemky parc. č. XA, XB a XC byly zařazeny do plochy MNp, tj. plochy *smíšené nezastavěného území – přírodní priority*, a pozemek parc. č. XD byl zařazen do plochy AT *trvalé kultury*. Plocha MNp má jako hlavní využití uvedeno: *krajinná a přírodě blízká zeleň (meze, aleje, remízky, nefunkční účelové komunikace, pěší cesty atd.)*, což odpovídá jejich faktickému stavu. To ostatně potvrdila i sama navrhovatelka, která v návrhu upozorňovala na to, že příslušné pozemky jsou dotčeny nezpevněnou cestou a nacházely se na nich náletové dřeviny. Skutečnost, že tyto dřeviny nechala navrhovatelka začátkem roku 2023 pokácet, na tom nic nemění. Plocha AT má jako hlavní využití uvedeno: *plochy zemědělského půdního fondu (zahrady a sady mimo zastavěné území)*, což opět plně odpovídá skutečnosti, že na pozemku parc. č. 935/4 se i podle navrhovatelky nachází (či nacházel) sad, resp. staré stromořadí. Soud proto shledal, že navrhovatelčiny pozemky byly do příslušných ploch zařazeny zcela přiléhavě. Není přitom podstatné, že se jedná o pozemky dotčené lidskou činností, neboť to je ze zařazení do ploch AT a MNp nediskvalifikuje. Zařazení navrhovatelčiných pozemků do ploch AT a MNp má podle názoru soudu navrhovatelkou požadovaný dopad na ochranu přírody, neboť zachování zeleně je pro přírodu příznivější stav než jakákoli výstavba.
82. Navrhovatelčino tvrzení, že výstavbou rodinných domů by se krajinářská situace vylepšila, neboť nevzhledný areál, který překáží CHKO, by jí byl pohlcen, považuje soud za pouhou spekulaci. Odborné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří, navíc z pohledu ochrany přírody, krajiny a krajinného rázu upřednostnilo variantu, ve které plocha Z7 zůstane nezastavěná. Subjektivní názor navrhovatelky, který navíc neprojevila před vydáním napadeného územního plánu, na tom nemůže nic změnit.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Totéž platí pro navrhovatelčino tvrzení, že zastavění území rodinnými domy ze své podstaty nemůže narušit krajinný ráz či ekosystém, který byl zcela pozměněn člověkem. Toto tvrzení navíc podle názoru soudu není pravdivé. Z hlediska ochrany přírody a krajiny je nepochybně velký rozdíl mezi územím, (byť dotčeným lidskou aktivitou), ve kterém se nachází zahrady, sady či jiná zeleň, a územím, které je zastavěno rodinnými domy.

83. Soud dále připomíná, že v územním plánování „... vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně 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 nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).
84. V nyní řešené věci převážil veřejný zájem na ochraně přírody, krajiny, krajinného rázu a zemědělského půdního fondu a na udržitelném rozvoji území v souladu se zvolenou urbanistickou koncepcí nad soukromým zájmem navrhovatelky vystavět na svých pozemcích deset rodinných domů. Změna funkčního určení plochy Z7 ze zastavitelné plochy individuálního bydlení na nezastavitelné plochy trvalých kultur a smíšené plochy nezastavěného území – přírodní priority tak byla podložena dostatečně závažnými důvody. Odpůrkyně dostatečně odůvodnila, proč se rozhodla, že pozemky v ploše Z7 budou nezastavitelné. Realizovala tím své právo na samosprávu při respektu k odborným vyjádřením dotčených orgánů, zejména Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO České středohoří. Navrhovatelka tedy na svých pozemcích nemůže postavit rodinné domy, není však pravda, že by je navrhovatelka vůbec nemohla využívat ve svůj prospěch.
85. Soud uzavírá, že podle jeho zjištění přijatým územním plánem nedošlo k porušení zásady proporcionality, ochrany práv nabytých v dobré víře, principu právní jistoty a zásady legitimního očekávání, ani k neodůvodněnému omezení využití navrhovatelčiných pozemků. Soud proto návrh vyhodnotil v mezích uplatněných návrhových bodů jako nedůvodný a podle § 101d odst. 2 s. ř. s. jej zamítl.
86. Navrhovatelkou požadované dokazování veřejnou vyhláškou ze dne 18. 3. 2024, zápisem ze zasedání Zastupitelstva obce Mějevice ze dne 29. 2. 2024 a textovou částí napadeného územního plánu soud v souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. neprovedl, neboť je vyhodnotil jako nadbytečné. Tyto dokumenty jsou totiž součástí spisové dokumentace, kterou se ve správním soudnictví dokazování neprovádí a která byla při ústním jednání dostatečně podobně referována.

87. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch a naopak odpůrkyně v řízení úspěšná byla, neboť její opatření obecné povahy obstálo. Vzhledem k tomu, že se v daném případě jedná o složitou právní problematiku, přičemž k vypracování územního plánu a jeho změně je nutná externí odborná pomoc a odpůrkyně s přihlédnutím k personálnímu vybavení nemohla zajistit kompetentní obhajobu územního plánu vlastními silami, soud vyslovil, že navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč. Náhrada se skládá z částky 9 300 Kč za tři úkony právní služby zástupce odpůrkyně po 3 100 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“), [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a) AT; podání písemného vyjádření – § 11 odst. 1 písm. d) AT; účast u jednání soudu – § 11 odst. 1 písm. g) AT], z částky 900 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 4 AT] a z částky 2 142 Kč představující 21% DPH, kterou byl zástupce odpůrkyně podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů. Ke splnění povinnosti zaplatit náhradu nákladů řízení stanovil soud navrhovatelce obvyklou lhůtu třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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 nejbližze 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.

Ústí nad Labem 2. září 2024

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.