



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců
Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatelky: **OKZ Odolena Voda a. s.**

sídlem Hybernská 1012/30, 110 00 Praha 1

zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Oswaldem

sídlem Bílkova 132/4, 110 00 Praha 1

proti

odpůrkyní: **Město Odolena Voda**

sídlem Dolní náměstí 14, 250 70 Odolena Voda

zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou

sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2023 - Územního plánu Odolena
Voda, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 11. 9. 2023,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku
8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce
Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá přezkumem územního plánu zejména z hlediska proporcionality stanoveného pořadí změn (etapizace).

Situace v území

2. Navrhovatelka vlastní na územní odpůrkyně pozemky parc. č. 228/30, 228/32, 228/33, 228/34, 228/35, 228/37, 228/38, 228/39 a 228/40 v k. ú. Dolínek (dále souhrnně jen „pozemky navrhovatelky“).
3. Odpůrkyně v roce 2017 zahájila proces směřující k pořízení nového územního plánu. V návrhu nového územního plánu byly vymezeny též *plochy výroba skladování – průmyslová výroba (VP)*, označované jako VP1 až VP6. Ve vztahu k plochám výroby a skladování bylo současně stanovena etapizace, tj. že v budoucí změny zde budou probíhat ve stanoveném pořadí.
4. Na území zahrnující pozemky navrhovatelky byla vymezena plocha označená jako VP4. Ta byla zařazena do druhé etapy, což spočívá v tom, že výstavba v tomto území je podmíněna využitím určitého rozsahu ploch VP2 a VP3. Původní předpoklad odpůrkyně počítal s podmínkou využití v rozsahu 80 % těchto ploch, nicméně tento předpoklad byl (s ohledem na nesouhlas vlastníků dotčených pozemků) zmírněn tak, že byla nově navržena podmínka 60 % využití zmiňovaných ploch. I tuto podmínku však navrhovatelka považovala za příliš omezující z hlediska možností budoucí výstavby, a proto se proti návrhu nového územního plánu bránila námitkami.
5. Odpůrkyně usnesením svého zastupitelstva ze dne 11. 9. 2023 schválila pod č. 1/2023 nový územní plán, který nabyl účinnosti 28. 9. 2023 (dále též „napadený územní plán“). V rámci napadeného územního plánu byla na pozemcích navrhovatelky vymezena plocha VP4, která byla zařazena do druhé etapy podmiňující výstavbu v této ploše 60 % využití ploch VP2 a VP3. Součástí napadeného územního plánu je i rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, jimž odpůrkyně nevyhověla (k obsahu rozhodnutí o námitkách podrobněji viz odst. 28 níže).
6. Navrhovatelka s podmínkou plynoucí ze zařazení plochy VP4 do druhé etapizace nesouhlasí, a proto se návrhem podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení příslušné části napadeného územního plánu.

II. Obsah podání účastníků

Shrnutí návrhových bodů

7. Navrhovatelka má za to, že navržená podmínka etapizace plochy VP4 je ve vztahu k jejím pozemkům nezákonná, neboť nebyly dodrženy zásady územního plánování, zejména proporcionalita a subsidiarita, a současně došlo k zásahu do jejích vlastnických práv a jejího legitimních očekávání. Námitky, které podala proti návrhu nového územního plánu, nebyly dostatečně zohledněny.
8. Navrhovatelka dále namítá diskriminační charakter zvolené regulace. Připouští, že odpůrkyně ustoupila od původně navrženého požadavek využití 80 % ploch VP2 a VP3,

kteřý byl naprosto blokační a rovnající se stavební uzávěře. I zmírnění na stávajících 60 % však navrhovatelka považuje za nedostatečné a cítí se být přijatou podmínkou diskriminována oproti jiným vlastníkům, jejichž pozemky jsou v plochách zařazených do první etapy. Dle navrhovatelky je přitom uskutečnění stavebních záměrů na pozemcích v plochách zařazených do první etapy nereálné, a to kvůli roztržité majetkové struktuře. Pozemky první a druhé etapy na sebe funkčně ani infrastrukturně nenavazují, čímž se vzhledem k fragmentaci jejich vlastnické struktury stává podmínka na realizaci staveb s celkovou zastavěností více než 60.000m² prakticky nesplnitelnou, a to ani v horizontu 10 let. Současně tato podmínka představuje reálnou konkurenční výhodu a nástroj v rukách vlastníků těchto pozemků, kteří mohou snadno zablokovat jakýkoli projekt zařazený do druhé etapy, případně vyčerpat kapacity území. Dle názoru navrhovatelky není žádný objektivní důvod k podmínění realizace druhé etapy realizací etapy první. V tomto bodě se jedná o diskriminaci vlastníků pozemků zařazených ve druhé etapě oproti těm zařazeným v etapě druhé. K takové regulaci není žádný objektivní důvod.

9. Navrhovatelka dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) předkládá výčet zásad územního plánování, které musejí být při pořizování územního plánu dodrženy (zásada subsidiarity, proporcionality, rovnosti a zákazu diskriminace, ochrany vlastnického práva, transparentnosti a srozumitelnosti).

Vyjádření odpůrkyně

10. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí.
11. Zdůrazňuje, že etapizace je legitimním a účinným nástrojem k ochraně krajinného rázu, zajištění koncepční zástavby a minimalizaci dopadů na infrastrukturu. Argumentuje přitom závěry judikatury NSS (viz odst. 20 až 22 níže), přičemž má za to, že způsob rozdělení pozemků do etap, který na svém území zvolila, odpovídá racionálním kritériím jako je poloha pozemků, jejich napojení na infrastrukturu a blízkost zastavěnému území. V případě jejího území bylo přistoupeno k etapizaci právě proto, aby mohlo dojít přednostně k zastavění území mezi městem a průmyslovým areálem Aero Vodochody, tj. stávajícími zastavěnými územími. V tomto směru odpůrkyně rovněž odkazuje na odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, jakož i na příslušné části vlastního odůvodnění napadeného územního plánu. Má za to, že zde dostatečně zdůvodnila, proč je omezení výstavby potřebné pro budoucí rozvoj města. Dle jejího názoru považuje navrhovatelka za problematickou jakékoli omezení zástavby, a to bez ohledu na procentuální vymezení.
12. Odpůrkyně rovněž nesouhlasí s navrhovatelkou tvrzeným porušením zásad územního plánování. Popírá, že by rozdělení do etap mělo diskriminační charakter, neboť bylo provedeno na základě racionálního hlediska ochrany krajinného rázu, ochrany nezastavěného území a přiměřené míry využití území a vzdáleností od již zastavěných území. Z toho plynoucí odlišné zacházení s vlastníky pozemků je tedy založeno na legitimním důvodu, což ovšem navrhovatelka pomíjí. K tomuto odpůrkyně opět odkazuje na judikaturu NSS i zdejšího soudu. Za absurdní a spekulativní považuje odpůrkyně tvrzení navrhovatelky ohledně blokování budoucích záměrů vlastníky pozemků v ploše V2 či V3, neboť tím by blokovali i svou vlastní výstavbu, a tedy i potencionální zisk.
13. Pokud jde o namítané porušení zásady proporcionality, pak touto otázkou se v procesu přijímání napadeného územního plánu rozsáhle zabývala, přičemž právě na základě námitek dotčených vlastníků snížila požadavek zastavěnosti první etapy z 80 % na 60 %. V odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelky pak obsáhle vyložila tříkrokový test

proporcionality, který považuje za naplněný. Existují přitom i jiné prostředky, které by zajistily ochranu dotčených zájmů, jako například úplné vyjmutí pozemků ze zastavitelných ploch či stanovení přísnějších omezení prostorové regulace, přesto však byla zvolena etapizace, který odpůrkyně považuje za prostředek nejvíce šetrný k vlastníkům dotčených pozemků i při dosažení cíle omezení výstavby za účelem ochrany krajinného rázu a nezastavěném území. Z tohoto hlediska považuje za naplněnou i zásadu subsidiarity a zásadu ochrany vlastnického práva. Konečně považuje napadený územní plán i za dostatečně srozumitelný a transparentně přijatý, navrhovatelkou odkazovanou judikaturu shledává nepřiléhavou.

III. Posouzení soudem

14. Soud ověřil, že návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 ve spojení s § 101b odst. 2 s. ř. s.).
15. Při přezkumu napadeného územního plánu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jejího vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Na nyní posuzovanou věc přitom dopadá úprava zákona č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 30. 6. 2024 (dále jen „stavební zákon 2006“).
16. Soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání za podmínek § 51 s. ř. s.
17. Při přezkumu napadeného územního plánu je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve spojení se závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57).
18. Návrh není důvodný.

K obecně namítané nezákonnosti a porušení zásad

19. Soud předesílá, ačkoli je v návrhu opakovaně namítána nezákonnost (ve smyslu algoritmu přezkumu územních plánů) nového územního plánu, tak do této otázky návrhové body ve skutečnosti nesměřují. Z obsahu návrhové argumentace totiž vyplývá, že její nosné důvody cílí v zásadě jen do otázky proporcionality, tj. zda je odpůrkyní přijaté řešení přiměřené k právům navrhovatelky coby dotčené vlastnice nemovitostí v území regulovaném novým územním plánem (k tomu viz dále). Naproti tomu otázka, zda je územní plán v souladu s hmotným právem či zda byly v průběhu jeho přijímání dodrženy zákonné postupy, je v návrhu namítána velmi obecně až povšechně, zpravidla ovšem bez spojitosti se skutečným obsahem napadeného územního plánu.
20. V návrhu je kupříkladu obsáhle citována judikatura k územnímu plánování, která se sice tematicky vztahuje k územnímu plánování, nicméně konkrétní spojitost s napadeným územním plánem není prakticky vůbec tvrzena a lze si ji spíše nepřímým domýšlet. Soud připomíná, že podstatou úspěšnosti návrhu na zrušení územního plánu (či jakéhokoliv jiného opatření obecné povahy) je též uvedení konkrétních skutkových a právních důvodů, z nichž musí být patrné, proč právě u napadeného územního plánu je namítaný nedostatek spatřován (srov. § 101b odst. 2 věty první s. ř. s.). Nestačí pouze tedy předestřít akademický výčet zásad územního plánování či jejich judikatorní výklad (což se v návrhu hojně činí), ale především je třeba uvést příslušná tvrzení poukazující na spojitost s konkrétní přijatou regulací. To však v návrhu téměř schází.
21. Navrhovatelka například připomíná zásadu transparentnosti a srozumitelnosti, k čemuž v návrhu odkazuje na § 50, § 55 odst. 2 a § 43 odst. 4 stavebního zákona 2006 a na rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62. Jakkoli soud obecně souhlasí s výchozí úvahou, že opatření obecné povahy by mělo být obsahově srozumitelné a že by při jeho vydání mělo být postupováno transparentně, tak mu zároveň není z navrhovatelčiny argumentace zřejmé, proč zrovna u napadeného územního plánu by měly být tyto požadavky nedodrženy. Navrhovatelka k této problematice nepřiléhavě cituje část rozsudku NSS č. j. 9 Ao 2/2008-62 věnující se otázce individuálně a jednoznačně vymezeného předmětu opatření obecné povahy, aniž by jakkoli vyložila, proč by měl být zmiňovaný nedostatek spatřován zrovna u napadeného územního plánu, jehož předmět zjevně bez problémů identifikovala. Nejenže jej jednoznačně označila ve svém návrhu, ale především je schopna věcně polemizovat s jeho obsahem. To by u nesrozumitelného či nejednoznačně individualizovaného územního plánu bylo sotva představitelné.
22. Stejně tak lze částečně souhlasit s navrhovatelkou, že skutečný obsah územního plánu by měl v zásadě odpovídat navrženému zadání. Zároveň ale není zcela pravdou, jak naznačuje navrhovatelka, že by se konečný územní plán nemohl od zadání odchýlit vůbec. Proces pořizování územního plánu jeho obsah se mění podle toho, jak prochází jednotlivými fázemi, proto ani příkazně formulované znění § 50 odst. 1 stavebního zákona 2006 nelze vnímat jako bezpodmínečnou povinnost učinit schválení územní plán zcela identický s jeho návrhem či zadáním (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, nebo ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, odst. 95, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2018, č. j. 54 A 108/2018-38, odst. 33). V tomto případě navíc navrhovatelka spíše jen povšechně namítá, že finálně schválená verze napadeného územního plánu by neměla korespondovat s jeho návrhem projednávaným v procesu pořizování, aniž by ovšem jakkoli vysvětlila, proč se domnívá, že tomu tak nebylo. Naopak navrhovatelka popisuje, jak se již v procesu pořizování nového územního plánu snažila bránit proti odpůrkyní navrhovanému

řešení a jak se proti návrhu napadeného územního plánu bránila námitkami. Za této situace lze těžko uvažovat o nějaké netransparentnosti či jiných nedostacích v procesu přijímání územního plánu.

23. Podobně je tomu u namítaného porušení zásady ochrany vlastnického práva či zásady subsidiarity. Navrhovatelka v zásadě správně poukazuje na rozsudky NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, či Krajského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2020, č. j. 55 A 84/2019-84, v nichž skutečně zaznělo, že omezení plynoucí z územního plánu se musí opírat o zákonné důvody, a aby bylo učiněno v nezbytně nutné míře a pokud možno nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. S tímto obecným závěrem soud souhlasí, zároveň ale podotýká, že předmětný závěr nelze interpretovat tak, že by přijetí vlastníkem neodsouhlasené regulace nutně muselo znamenat její nezákonnost (jak nepřímě naznačují některé části návrhu). Skutečnost, že zařazením plochy VP4 do druhé etapy dochází k omezení výkonu vlastnického práva navrhovatelky vůči jejím pozemkům, ještě sama o sobě není v rozporu se zákonem, který naopak takové řešení předvídá a umožňuje [srov. § 19 odst. 2 písm. f) stavebního zákona 2006].
24. Jiná je samozřejmě otázka přiměřenosti odpůrkyní zvoleného řešení, k čemuž se soud vyjadřuje v následujících odstavcích. Na tomto místě nicméně uzavírá, že neshledává rozpor napadeného územního plánu se zákonem, a to ani s ustanoveními upravujícími proces jeho pořizování, ani s hmotněprávními ustanoveními.

Proporcionalita zařazení plochy VP4 do druhé etapy

25. Nosná část návrhu směřuje do otázky, zda lze považovat za přiměřené takové omezení navrhovatelčina vlastnického práva, které spočívá v tom, že na jí vlastněných pozemcích byla vymezena plocha VP4 zařazená do druhé etapy, v důsledku čehož je možnost výstavby v této ploše podmíněna 60 % využitím ploch VP2 a VP3.
26. Jak soud již naznačil, nelze mít o pochyb o tom, že se jedná o regulaci, v jejímž důsledku je vlastnické právo navrhovatelky omezeno. Proto je třeba zkoumat, o jaké důvody odpůrkyně tuto regulaci opírá, zejména zda se jedná o důvody sledující legitimní cíl, zda jsou k dosažení tohoto cíle nastaveny rozumně, nediskriminačním způsobem s vyloučením libovůle (srov. navrhovatelkou odkazované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Klíčové je tedy posoudit, jakým způsobem odpůrkyně zvolenou etapizaci odůvodnila.
27. Pro úplnost lze připomenout, že otázku odůvodněnosti přijatého řešení zpravidla nelze otevírat poprvé až v řízení před soudem, ale je třeba v procesu přijímání územního plánu uplatnit relevantní námitku či připomínku, neboť jedině tak mají orgány územního plánování prostor k tomu, aby mohly zhodnotit přiměřenost zamýšlené regulace ve vztahu ke konkrétní osobě (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, odst. 32, ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012-59, odst. 25 až 27, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, odst. 14 až 16, nebo ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, odst. 18). V nyní posuzované věci nicméně navrhovatelka v rámci procesu přijímání napadeného územního plánu uplatnila včasnou námitku ze dne 29. 7. 2022. Tato námitka se argumentačně v zásadě shodovala s nyní posuzovaným návrhem (tj. bylo poukazováno na diskriminační charakter zařazení plochy VP4 do druhé etapy a znevýhodnění oproti vlastníkům pozemků v plochách zařazených do první etapy, podmínka využitelnosti 60 % ploch VP1 a VP3 byla považována za nesplnitelnou vzhledem k roztržité majetkové struktuře v daném území, čímž byla

přirovnávána ke stavební uzávěře, a rovněž bylo namítáno porušení zásad územního plánování).

28. Rozhodnutí o odpůrkyně o námitkách navrhovatelky je obsaženo v Příloze č. 2 textové části napadeného územního plánu (část OVN 2.3.4). Odpůrkyně námitkám nevyhověla. Předně vyloučila, že by nerespektovala navrhovatelkou zdůrazňované zásady, načež poukázala na judikaturou vymezený test proporcionality zahrnující tři kritéria: Vhodnosti(i), potřebnost (ii) a převahu veřejného zájmu (iii). První kritérium vhodnosti shledala za naplněné, neboť stanovením podmínky spočívající ve využití 60 % ploch VP2 a VP3 zařazených v první etapě má být zajištěna postupná výstavba. Tím je sledována ochrana nezastavěného území a krajinného rázu, a zároveň je tím sledován cíl vyváženého hospodářského rozvoje a ochrany životního prostředí. Volbu etapizace přitom odpůrkyně vyhodnotila jako méně invazivní nástroj než stavební uzávěru, kterou zmiňovala navrhovatelka. Současně shledala, že jiný, méně invazivní nástroj nemá k dispozici, proto shledala za splnění druhé kritérium potřebnosti. K navrhovatelkou namítanému porušení vlastnického práva zdůraznila, že toto právo nemá absolutní povahu, ale že je možné jej omezit ve veřejném zájmu. Ten zde představuje ochrana životního prostředí a krajinného rázu, před kterou v tomto případě převažuje nad soukromými zájmy nad na maximální ekonomický prospěch z vlastněných pozemků, což shledala za splnění třetího kritéria. K otázce volbě pořadí etap uvedla: *„Územní průmyslové zóny se nachází odděleně od zastavěného území města a zároveň v nejvyšším bodě terénu. Proto byla do 1. etapy zařazena část nacházející se mezi městem a areálem Aero Vodochody (tj. území propojující dvě stávající zastavěná území), do 2. etapy pokračováním průmyslové zóny jihovýchodním směrem, kde by byla výstavba, pokud by vznikla jako první, výstavbou ve volné krajině.“* V závěru poukázala na závěry judikatury (NSS ze dne 5. 2. 2008, č. j. 2 Ao 4/2008-88, nebo ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 As 39/2016), které podporuje závěr, že způsob vyvažování jednotlivých soukromých a veřejných zájmů je v rukou samosprávy.
29. Soud konstatuje, že tento způsob odůvodnění považuje za zcela dostatečný.
30. Odpůrkyně v odůvodnění jednoznačně proklamovala zájem na tom, aby výstavba byla postupná a aby byl zachován stávající krajinný ráz, který je v případě jejího charakteristický oddělením průmyslové zóny (areál Aero Vodochody) od vlastní městské (obytné) zástavby. Jinak řečeno, předestřela konkrétní veřejný zájem (na příznivé životní prostředí v podobě zachování krajinného rázu a části nezastavěného území), který hodlá chránit. Právě s poukazem na tento prokalovaný zájem přistoupila k tomu, že dosud nezastavěné území situované mezi obytnou a průmyslovou zástavbou podrobila regulaci, kterou výslovně předvídá § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona a jejímž smyslem je změny v území „odstupňovat“ v rámci etap. Tyto etapy přitom zvolila tak, aby výstavba v prostoru mezi stávající obytnou a průmyslovou zástavbou byla umožněna nejprve tam, kde je sousedství těchto zástaveb nejbližší, a až teprve poté lze začít zastavovat i vzdálenější územ zasahující do volné krajiny.
31. Takový přístup soud považuje za plně legitimní, racionální a těžko mu může něco vytknout. Dle soudu zcela logické, že z hlediska možnosti budoucího zastavění bylo do první etapy vybráno právě území ploch VP2 a VP3, jež se nacházející v místě, kde k sobě stávající průmyslová a obytná zástavba nejbližší přiléhají (jak je patrné z grafické části napadeného územního plánu; viz zejm. hlavní výkres A2), zatímco území vzdálenější území plochy VP4 bylo zařazeno do etapy druhé, která započne až teprve po částečném (tj. 60%) vyčerpání výstavby v území bližším dosavadní zástavbě. Nutno podotknout, že zdejší soud

v souvislosti s otázkou nastavení etapizace již dříve dovodil, že „[l]egitimní je též požadavek, aby území obce nebylo rozšiřováno nekonceptně vznikem samostatné, od zastavěného území oddělené zástavby. Proto je logické, pokud je výstavba regulována tak, aby postupovala postupně od zastavěného území směrem do volné krajiny, přičemž urbanistická koncepce odpůrkyně ještě před extenzivním rozvojem do volné krajiny upřednostňuje nejprve zahušťování stávající zástavby a využití proluk ve výstavbě, což je přirozeně nejšetrnější řešení z hlediska ochrany volné krajiny, ale též i ochrany ZPF“ (podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2024, č. j. 54 A 7/2024-88, odst. 128, na který je přílehlavě odkazováno odpůrkyní ve vyjádření k návrhu).

32. Soud nepopírá, že podmínka plynoucí ze zařazení do druhé etapy (tj. možnost výstavby je navázána na podmínku 60% využití území ploch VP2 a VP3) je pro navrhovatelku nevýhodná a určitou měrou ji omezuje oproti jiným vlastníkům, jež mají své pozemky situované v plochách zařazených do první etapy. Navzdory tomu však soud nepovažuje danou podmínku za diskriminační. Soud naopak souhlasí s argumentací odpůrkyně, že její odlišný přístup k pozemkům různých vlastníků zjevně není samoučelný, ale opírá se o výše zmiňovaný legitimní důvod chránit stávající ráz území a koncentrovat budoucí výstavbu primárně do prostoru těsnějšího sousedství již existující zástavby. Tím pádem je logické, že vlastníci pozemků v tomto těsnějším sousedství budou mít určitou „výhodu“ nad vlastníky pozemků vzdálenějších. Toto odlišné zacházení však plyne z odlišných vlastností území, a nikoliv z cílené snahy upřednostnit jedny vlastníky na úkor jiných (jak implicitně naznačuje navrhovatelka). Jinak řečeno, snaha odpůrkyně korigovat výstavbu v prostoru více vzdáleném od zástavby stávající by dopadla na kterékoli vlastníka pozemků zde situovaných, nikoliv pouze na navrhovatelku. Nutno připomenout, že v procesu územního plánování přirozeně dochází ke křížení soukromých i veřejných zájmů a k jejich vážení, tudíž výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými, přičemž výsledný stav územního plánu zpravidla nikdy nemůže vyhovět všem těmto zájmům (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74). Soud konstatuje, že v daném případě považuje upřednostnění zájmu na postupnou výstavbu a s tím spojené zařazení některých pozemků do pozdější etapy za legitimní výsledek takového procesu.
33. To, že odpůrkyní zvolená regulace není zaměřena „účelově proti navrhovatelce“, ale že jde o důsledek širěji zamýšlené koncepce rozvoje území, nepřímou vyplývá z kapitoly E.14 odůvodnění textové části napadeného územního plánu, kde odpůrkyně konstatovala, že „[s]myslem vymezení etapizace je regulace výstavby v první řadě s ohledem na ochranu krajinného rázu, protože území průmyslové zóny se nachází odděleně od zastavěného území města a zároveň v nejvyšším bodě terénu. Proto byla do 1. etapy zařazena část nacházející se mezi městem a areálem Aero Vodochody (tj. území propojující dvě stávající zastavěná území), do 2. etapy pokračování průmyslové zóny jihovýchodním směrem, kde by byla výstavba, pokud by vznikla jako první, výstavbou ve volné krajině. Dále bude při výstavbě v 2. etapě zohledněna aktuální kapacita inženýrských sítí, včetně problematiky napojení na některou ČOV.“ Citovaná část není reakcí na námitku konkrétního vlastníka, nýbrž jde o komplexní popis koncepce rozvoje v určité části území. Promítla-li se tato obecná koncepce následně i ve vypořádání konkrétní navrhovatelčiny námitky, vnímá to soud spíše jako projev konzistentnosti, a nikoliv jako projev diskriminace.
34. Skutečnost, že dílčí znevýhodnění některých vlastníků může být přirozeným důsledkem legitimně zvolené etapizace, již dříve dovodil nejen zdejší soud (srov. rozsudek č. j. 54 A 7/2024-88 citovaný v odst. 30 výše), ale též například odpůrkyní odkazovaný rozsudek NSS

ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 30/2020-34, který ve svém odst. 41 mj. konstatoval: „*Je zřejmé, že vlastníkově pozemků spadajících do druhé etapy bude vždy vyhovovat podmínka mírnější. Pokud by bylo stanoveno 70 %, bylo by výhodnější stanovení 60 % atd. To však samo o sobě nesvědčí o nepřiměřenosti stanovené podmínky. Podmínku zastavěnosti z 80 % nelze v posuzovaném případě považovat za excesivní. Navíc je nutné přihlídnout k tomu, že část pozemků vlastněných stěžovatelkou spadá do první etapy. V určitém rozsahu jí tedy výstavba umožněna byla. S ohledem na to, že se tyto její pozemky nachází na ploše č. 9, může stěžovatelka rovněž do určité míry vlastní aktivitou ovlivnit, kdy dojde k naplnění podmínky pro výstavbu na plochách zařazených do druhé etapy. (...). Typicky přitom bude nastávat situace, kdy tyto pozemky budou vlastnit rozličné osoby. V takovém případě pak vlastníci pozemků spadajících do pozdějších etap nemají vůbec žádný vliv na splnění podmínek etapizace. Oproti těmto vlastníkům má stěžovatelka nespornou výhodu. Její argumentace, že by etapizace měla být vázána pouze na zastavění té části plochy č. 9, která je v jejím vlastnictví, je zcela neudržitelná. Fakticky by to znamenalo, že institut etapizace by bylo možné využít vždy jen ve vztahu k pozemkům vlastněným jedním vlastníkem. Nerozhodné je rovněž to, zda vlastníci pozemků zařazených do předcházejících etap mají motivaci k jejich zastavění. Etapizace neslouží k tomu, aby uspokojila zájemce o výstavbu v daném území, ale aby zabezpečila postupnou výstavbu v závislosti na rozvoji obce. Pozemky nemohou být řazeny do jednotlivých etap s přihlédnutím k partikulárním zájmům jednotlivých vlastníků, ale s ohledem na cíl etapizace. Rozdílnou či protichůdnou motivaci jednotlivých vlastníků pozemků nikdy nelze vyloučit.*“

35. Závěrečná část shora citovaného rozsudku č. j. 7 As 30/2020-34 současně poskytuje odpověď na námitku navrhovatelky, že vzhledem k fragmentaci vlastnické struktury v dotčeném území se podmínka na realizaci staveb s celkovou zastavěností více než 60.000m² stává prakticky nesplnitelnou. Otázka splnitelnosti této podmínky není z hlediska cílů etapizace rozhodná, neboť jak konstatoval NSS ve shora citovaném rozsudku, smyslem etapizace není uspokojit zájemce o výstavbu v obci, ale zabezpečit postupnost výstavby v závislosti na rozvoji obce. Soud má za to, že přesně takové zabezpečení postupnosti výstavby je zjevně sledován i v nyní posuzované věci, neboť jak již bylo několikrát zmíněno, odpůrkyní zvolené pořadí etap se v plochách výroby a skladování přímo odvíjí od toho, jak se dosud rozvinula zastavěnost jejího území. Jak navíc přílehavě argumentovala odpůrkyně ve svém vyjádření, jednání vlastníků pozemků sice nelze předvídat, nicméně nedává příliš smysl, aby sami na svých pozemcích blokovali budoucí výstavbu a sami se tak připravovali o ekonomický zisk.
36. Shora citovaný rozsudek NSS j. 7 As 30/2020-34 (podobně jako jiný odpůrkyní odkazovaný rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17) rovněž dovodil, že nelze považovat za excesivní, je-li přistoupení k další etapě výstavby podmíněno vyčerpáním ploch zařazených do předchozí etapy alespoň 80%. Tím méně lze ale považovat za excesivní stejně koncipovanou podmínku v hodnotě 60%, kterou v nyní posuzované věci zvolila odpůrkyně. Soud se naopak ztotožňuje s argumentací odpůrkyně, že etapizace s takto nastavenou podmínkou se v daném případě jeví jako šetrnější řešení, než kupříkladu úplné vynětí pozemků z ploch určených k zastavění.
37. Soud samozřejmě nevylučuje, že objektivně může existovat i lepší řešení, než které zvolila odpůrkyně. Není však úlohou soudu, aby hledal nejideálnější a neoptimálnější způsob uspořádání vztahů v konkrétním území. Soudu totiž nepřísluší politické vůli územní samosprávy nahrazovat či přetvářet, ale může toliko bránit jednotlivce před jejími svévolnými či excesivními zásahy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I.

ÚS 655/17-2, nebo rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-4). Jak přitom bylo podrobněji vyloženo výše, v nyní posuzované věci k žádnému excesivnímu zásahu zjevně nedošlo.

38. Nutno podotknout, že v návrhových bodech je veden zcela minimální argumentační dialog s tím, jak odpůrkyně odůvodnila přijaté řešení. Navrhovatelka například vůbec nepolemizuje s odpůrkyní zdůrazňovanou potřebností postupného napojování dosud nespojené průmyslové zástavby (areál Aero Vodochody) s obytnou městskou zástavbou, ani nezpochybňuje proklamovanou potřebnost ochrany krajinného rázu. Dokonce ani neuvádí, proč by na jí vlastněné pozemky nemělo být nahlíženo jako na pozemky situované více ve volné krajině, resp. proč by na mě mělo být i navzdory odlišné lokalizaci nahlíženo stejně jako na jinak situované pozemky v plochách VP2 či VP3. Podstatou návrhu je v zásadě jen opakované tvrzení o diskriminaci či nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva, aniž by byl reflektován obsah odůvodnění rozhodnutí o námitce, případě odůvodnění napadeného územního plánu jako celku. Za situace, kdy toto odůvodnění pojmenovává legitimní cíle (ochrana krajinného rázu), sleduje jeho dosažení logickým způsobem (výstavba v území směřujícím do volné krajiny je podmíněna částečným vyčerpáním území v těsnějším sousedství stávající průmyslové a obytné zástavby) a bez známky libovůle (zvolená etapizace vychází z obecné koncepce bez ohledu na vlastnictví), nemohou být obecně formulované návrhové body důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

39. S ohledem na výše uvedené soud shledal, že návrh na zrušení napadeného územního plánu není důvodný, a proto jej zamítl (§ 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.; výrok I).
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malým městem (6 455 evidovaných obyvatel v roce 2024), která disponuje výkonem přenesené působnosti toliko v základním rozsahu, neboť výkon obecního úřadu obce s rozšířenou působností pro ni vykonává město Brandýs nad Labem – Stará Boleslav (srov. § 1 odst. 3 zákona č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu). Nelze proto předpokládat, že by samostatně disponovala dostatečným personálním aparátem nezbytným k výkonu působnosti orgánu územního plánu ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost tedy přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně, její náklady vynaložené na právní zastoupení je tak třeba podkládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, odst. [29]). Soud proto odpůrkyni přiznal jejich náhradu.

Zástupce odpůrkyně v soudním řízení učinil dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a přípravu zastoupení a sepis vyjádření k návrhu) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), tj. 6 200 Kč. Součástí nákladů je též náhrada hotových výdajů zástupce odpůrkyně ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za každý z těchto úkonů, tj. 600 Kč. Jelikož zástupce je plátcem DPH, je součástí této části nákladů též náhrada této daně ve výši 1 428 Kč, kterou je jeho zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Takto vypočtenou náhradu nákladů řízení v celkové výši 8 288 Kč je navrhovatelka povinna zaplatit odpůrkyni do 30 dnů právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám

jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, užitého na základě § 64 s. ř. s.; výrok II)

Poučení:

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

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

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

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

Praha 20. prosince 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu