



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jaroslava Škopka a Mgr. Jana Šmakala ve věci

navrhovatelky: **M. H.**
zastoupena advokátem JUDr. Adamem Novákem, Ph.D., sídlem
Blanická 1008/28, Praha

proti
odpůrci: město **Cheb**, sídlem náměstí Krále Jiřího z Poděbrad 1/14, Cheb

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 28 Územního plánu Cheb
vydané usnesením Zastupitelstva města Cheb č. 205/20/2024 ze dne 19. 12. 2024, a to v části
„vypuštění plochy Z24b a vymezení plochy Z24c“,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Předmět sporu

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

1. Navrhovatelka se návrhem ze dne 14. 1. 2026 na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 28 Územního plánu Cheb vydané usnesením Zastupitelstva města Cheb č. 205/20/2024 ze dne 19. 12. 2024 (dále též jen „Změna č. 28“ či „Změna ÚP“), domáhala vydání následujícího rozsudku soudu:

„1) V části vypuštění plochy Z24b a vymezení plochy Z24c byla Změna č. 28 Územního plánu města Cheb pořízena v rozporu s cíli územního plánování dle § 38 odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, zásadami plošné ochrany zemědělského půdního fondu dle § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a ochranou přírody a krajiny dle § 4 a § 50 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

2) V části vypuštění plochy Z24b a vymezení plochy Z24c se Změna č. 28 Územního plánu města Cheb zrušuje.“

II.

Návrh

2. Navrhovatelka uvedla, že Změnou č. 28 byla mj. vypuštěna zastavitelná plocha pro bydlení Z24b (BI) Skalka - Komorní dvůr, funkční využití BI (bydlení individuální) (dále též jen „Plocha“) a namísto Plochy byla vymezena plocha Z24c, funkční využití BV (bydlení venkovské). Plocha zahrnovala mj. pozemky parc. č. X., druh pozemku: ostatní plocha, parc. č. XA., druh pozemku: ostatní plocha a parc. č. XB., druh pozemku: ostatní plocha, vše v k.ú. X, č. listu vlastnictví XC. (dále též jen „Pozemky“). Pozemky jsou ve vlastnictví navrhovatelky. Tím, že v důsledku vypuštění Plochy přišly Pozemky o zastavitelnost, byla navrhovatelka zkrácena na svých právech, konkrétně na svém právu vlastnickém, které je garantováno čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Ve věci vypuštění Plochy v rámci Změny č. 28 navrhovatelka dne 10. 9. 2024 podala námitku, nicméně tato námitka nebyla odpůrcem zohledněna. Dne 31. 3. 2025 podala navrhovatelka Krajskému úřadu Karlovarského kraje, odboru regionálního rozvoje (dále též jen „KÚKK“) v souladu s § 174 ve spojení s § 95 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) podnět k přezkumu Změny č. 28 v rozsahu vypuštění Plochy a vymezení plochy Z24c (BV), neboť je přesvědčena, že vymezení plochy Z24c a související vypuštění Plochy bylo v rozporu s právními předpisy, jak je specifikováno níže. KÚKK pod č.j. KK/748/RR/25 dne 22. 5. 2025 vydal sdělení ve věci podnětu k zahájení přezkumného řízení se závěrem, že na základě posouzení podnětu neshledal rozpor s právními předpisy a neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení opatření obecné povahy - Změny č. 28 Územního plánu Cheb. Dílčí vypořádání připomínek KÚKK odůvodňuje skutečností, že byla zohledněna stanoviska příslušných dotčených orgánů státní správy a k jejich přezkumu není KÚKK v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace kompetentní - odkaz na zákonné ustanovení tohoto tvrzení však neuvádí.
3. Navrhovatelka dále uvedla, že poukazuje na skutečnosti, které jsou obsaženy v Odůvodnění Změny č. 28 a které obsahují několik nepravdivých či zavádějících konstatování, které považuje za vhodné uvést na pravou míru předtím, než uvede konkrétní důvody nezákonnosti Změny č. 28.

1) „...plocha vypuštěna z důvodu nevhodnosti z hlediska nerespektování ochrany nezastavěného území“

Toto tvrzení se nezakládá na pravdě. Jak vyplývá z grafické části Územního plánu města Cheb ve znění před Změnou č. 28, Plocha se nacházela v zastavěném území.

2) „...nevhodnosti z urbanistického hlediska obecně (blízkost přírodní památky...“

Toto tvrzení se nezakládá na pravdě. Plocha Z24c, která byla vymezena v územním plánu města Cheb de facto jako kompenzace za vypuštěnou Plochu, se nachází blíže Národní přírodní památce Komorní hůrka nežli vypuštěná Plocha, jak dosvědčuje výřez ortofoto mapy.

3) „...odlehlá lokalita i v rámci sídla apod.)“; odůvodnění Změny č. 28 obecně uvádí lokalitu vypuštěné Plochy jako „nevhodnou lokalitu“

Toto tvrzení se nezakládá na pravdě. Zemědělská usedlost (č.p. XD. a XE., X) sousedící s Plochou je jednou z historicky nejstarších na Komorním Dvoře (což lze dovodit mj. z charakteru novostaveb na území Komorního Dvora), nelze tedy tvrdit, že by lokalita vypuštěné Plochy byla v rámci sídla odlehlá.

4. S ohledem na výše uvedené a další skutečnosti je navrhovatelka přesvědčena, že pořízením Změny č. 28, resp. vypuštěním Plochy a jejím nahrazením plochou Z24c, došlo k porušení těchto právních předpisů:

- zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „*stavební zákon z roku 2021*“):

Ačkoliv Plocha, nacházející se z podstatné části v zastavěném území Komorního Dvora, byla plně v souladu s cíli územního plánování uvedenými v § 38 odst. 4 stavebního zákona z roku 2021, podle kterého se zastavitelné plochy vymezují s ohledem na možnosti rozvoje území a míru využití zastavěného území, byla přesto Změnou č. 28 vypuštěna a nahrazena plochou Z24c. Přitom plocha Z24c má jen minimální návaznost na zastavěné území.

- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „*zákon o ochraně ZPF*“):

V souvislosti s vypuštěním Plochy (při současném vymezení plochy Z24c) je třeba rovněž zmínit porušení několika zásad plošné ochrany zemědělského půdního fondu vyjádřených v § 4 zákona o ochraně ZPF. Vymezení plochy Z24c je v rozporu již s úvodním požadavkem na nezbytnost odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu obsaženým v § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, neboť Plocha byla vymezena z velké části na nezemědělské půdě, a to mj. na nezastavěných a nedostatečně využitých pozemcích v zastavěném území. S ohledem na jednotlivé zásady plošné ochrany navrhovatelka shledává rozpor Změny č. 28 s požadavkem na návaznost vymezené rozvojové plochy na zastavěné území [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF] z důvodů uvedených v odstavci věnovaném porušení stavebního zákona z roku 2021. Dále vzhledem k přítomnosti zemědělské půdy II. třídy kvality dle BPEJ (0,2145 ha v II. třídě ochrany, 0,1704 ha na III. třídě ochrany) na vymezované ploše Z24c vnímá žalobkyně rozpor se zásadou prioritního využití zemědělské půdy méně kvalitní [§ 4 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ZPF]. Jak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí, Plocha byla před vypuštěním vymezena z velké části mimo zemědělskou půdu. Stanovisko KÚKK ze dne 1. 8. 2023, č.j. KK/3875/ZZ/23, zaslané k návrhu Změny č. 28 věnované ochraně ZPF je v tomto ohledu poměrně stručné a omezuje se na konstatování, že zásady plošné ochrany dle § 4 zákona o ochraně ZPF byly naplněny. Je sice pravda, že v daném případě

se neprovádí poměrování veřejných zájmů podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF s ohledem na § 4 odst. 5 téhož zákona, to ovšem nemá znamenat rezignaci dotčeného orgánu na naplnění zásad plošné ochrany podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Navrhovatelka má za to, že KÚKK se nedostatečně vypořádal s negativním stanoviskem Městského úřadu Cheb, které si vyžádal. Nelze totiž uzavřít, že území plochy Z24c již bylo z hlediska veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu posouzeno pro předchozí funkční využití rekreace - plochy staveb pro hromadnou rekreaci, a proto není třeba veřejné zájmy (a naplnění zásad plošné ochrany) opětovně posuzovat v situaci, kdy území má být nově využito pro bydlení, neboť se nejedná o identické funkční využití.

- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“):

Plocha Z24c kopíruje hranici Národní přírodní památky Komorní hůrka v úseku sousedící s pozemní komunikací. V bezprostřední blízkosti se nachází vodní plocha, ve které byla pozorována celá řada zvláště chráněných druhů živočichů (dle dat uvedených v nálezové databázi Agentury ochrany přírody a krajiny) zahrnující např. skokana zeleného, čolka obecného, čolka horského, rosničku zelenou nebo ropuchu obecnou. To znamená, že realizace záměrů na rozvojové ploše Z24c nezbytně povede ke konfliktu se zvláštní druhovou ochranou podle § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dále je třeba uvést, že dle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny jsou rybníky a vodní toky ex lege významným krajinným prvkem (dále též jen „VKP“). Budoucí využití plochy Z24c pro účely bydlení je naprosto nevhodné s ohledem na skutečnost, že může dojít k porušení povinností vyplývajících z § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, kde je uvedeno, že VKP mají být využívány pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce, a to zejména s ohledem na oplocení, které v případě rodinných domů obvykle bývá použito.

III.

Vyjádření odpůrce k návrhu

5. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu. Ve vyjádření k návrhu uvedl, že v žádném případě nemůže souhlasit s tvrzeními navrhovatelky, protože ta jsou postavena na zcela zkresleném popisu rozhodných skutečností a nesprávném právním výkladu. Odpůrce je přesvědčen, že v daném případě postupoval zcela secundum et intra legem. Dále odpůrce uvedl, že navrhovatelka vůbec nevyužila svých zákonných možností a nevznesla v průběhu projednávání Změny č. 28 řádně žádné námítky.
6. Dle odpůrce byla Změna č. 28 Územního plánu Cheb zpracovaná na základě Zastupitelstvem města Chebu schválené Zprávy o uplatňování Územního plánu Cheb (usnesení ZM č. 139/38/2022 ze dne 23. 6. 2022). Zpráva obsahovala mimo jiné kapitolu E) Pokyny pro zpracování návrhu změny ÚP v rozsahu zadání změny, celkem bylo do zprávy zpracováno 75 požadavků. Vzorově se požadavky týkaly např. prověření nevyužitých zastavitelných ploch vymezených územním plánem již v roce 2014 (např. v Komorním Dvoře, Klestu, na okraji Chebu např. Z115, Z15a-západní část, případně další) a jejich možné vypuštění ze zastavitelných ploch, změn vyplývajících z platné legislativy, prověření cyklotrasy, prověření zahrádkové kolonie, výška zástavby v konkrétních funkčních plochách a katastrálních územích, požadavky vyplývající z uplatňování územního plánu (střety,

nepřesnosti), požadavky občanů schválené zastupitelstvem, požadavky občanů posouzené s určeným zastupitelem a požadavky dotčených orgánů, které vyplynuly z projednání zprávy o uplatňování atd. Změna byla pořizována zkráceným postupem. Informace o veřejném projednání návrhu změny byla zveřejněna dne 28. 6. 2023, veřejnou vyhláškou, lhůta pro podání námitek, připomínek a stanovisek byla stanovena do 16. 8. 2023. Změna byla zastupitelstvem města vrácena s příslušnými pokyny a následně se konalo opakované veřejné projednání. Návrh změny pro opakované veřejné projednání byl zveřejněn dne 31. 7. 2024 a lhůta pro uplatnění námitek, připomínek a stanovisek k měněným částem byla v termínu do 18. 9. 2024. Toto opakované projednání se však de iure týkalo pouze změn, které byly po veřejném projednání v dokumentaci realizovány. Změna č. 28 Územního plánu Cheb byla vydána dne 19. 12. 2024 usnesením ZM č. 205/20/2024 a nabyla účinnosti dne 23. 1. 2025.

7. Odpůrce dále uvedl, že se zásadně vymezuje proti možnému zkrácení navrhovatelky na jejích vlastnických právech. S odkazem na čl. 11 Listiny základních práv a svobod nedošlo k žádnému vyvlastnění ani k nucenému omezení vlastnického práva. Navíc již uplynula lhůta 5 let od nabytí účinnosti územního plánu, která zastavění dotčeného pozemku umožnila [§ 102 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], to se ale nestalo. Navrhovatelka je však nadále vlastníkem výše uvedených pozemkových parcel a lokalita je z části nově vymezena jako stabilizovaná plocha BV - bydlení – v rodinných domech – venkovské. Předmětnou změnou územního plánu nedošlo k vypuštění zastavitelné plochy Z24b (BI) Skalka – Komorní Dvůr, ale k výraznému zmenšení rozvojové plochy, plocha byla částečně vymezena jako stabilizovaná plocha BV (bydlení venkovské), s ohledem na současný stav a skutečnost v území, tj. zastavěnost a aktuální využívání plochy vlastníkem.
8. Odpůrce dále zdůraznil, že zmenšení plochy Z24b (BI) Skalka nebylo svévolí odpůrce jako pořizovatele ani zpracovatele, ale tato skutečnost vychází ze zákona, konkrétně z § 55 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Z uvedeného ustanovení stavebního zákona vycházel pokyn pro zpracovatele změny územního plánu, do Zprávy o uplatňování Územního plánu Cheb za období 2018-2021, kapitoly E) Pokyny pro zpracování návrhu změny ÚP v rozsahu zadání změny, písm. a), odstavec 1, pododstavec 7: *„Při zpracování změny územního plánu bude prověřena potřeba dosud nevyužitých zastavitelných ploch vymezených územním plánem již v roce 2014 (např. v Komorním Dvoře, Klestu, na okraji Chebu např. Z115, Z15a-západní část, případně další) a jejich možné vypuštění ze zastavitelných ploch“*. Tato zpráva byla schválena dne 23. 6. 2022 usnesením zastupitelstva ZM č. 139/38/2022. Na základě tohoto pokynu zpracovatel, autorizovaný architekt, posoudil celé správní území obce a vypustil zastavitelné plochy dle svého odborného posouzení (nejen parcely navrhovatelky). Do zprávy o uplatňování, které jasně definovalo prověření nevyužitých zastavitelných ploch např. v Komorním Dvoře, vlastníci žádné připomínky nepodali a ani neprojeвили nesouhlas se záměrem obce takovou lokalitu prověřit a ani neprojeвили snahu kompenzovat plochu, přestože v roce 2022 byla zpráva o uplatňování schválena a 28. 6. 2023 byla zveřejněna veřejná vyhláška, kterou se oznamovalo veřejné projednání Změny č. 28 Územního plánu Cheb.
9. Odpůrce dále citoval *„odůvodnění zpracovatelem změny č. 28 Územního plánu Cheb“*:
„Z24b (BI) Skalka - Komorní dvůr

Plocha byla vypuštěna z důvodu nevhodnosti z hlediska nerespektování ochrany nezastavěného území a nevhodnosti z urbanistického hlediska obecně (blízkost přírodní památky, odlehlá lokalita i v rámci sídla apod.). V ÚP historicky vymezeno především z důvodu zařazení pozemků dle KN jako ostatní plochy – vždy složitá dohadování a neúspěšná jednání s orgánem ochrany ZPF u lokalit urbanisticky vhodnějších měla za následek vymezení ploch i v takto nevhodné lokalitě. Náprava nevyhovujícího stavu.“

10. K tomu pak doplnil, že plocha Z24b (BI) Skalka u Chebu byla vymezena Územním plánem Cheb, který Zastupitelstvo města Chebu vydalo dne 4. 9. 2014 usnesením ZM č. 155/39/2014 a který nabyl účinnosti dne 23. 9. 2014. Odpůrci není známo, že by navrhovatelka projevila zájem pozemkové parcely zastavět, dle sdělení příslušného stavebního úřadu nebyla podána žádná žádost na opatření stavebního úřadu a ani mu není zřejmé, že by navrhovatelka měla zpracovánu předprojektovou přípravu. V souladu s § 102 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném k 31. 12. 2023 (změna územního plánu byla pořizována a dokončována na základě přechodného ustanovení § 323 odst. 9 stavebního zákona z roku 2021, dle kterého bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů) vlastníkovi nenáleží žádná náhrada za změnu v území: Náhrada vlastníkovi nebo oprávněnému nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, či regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila. Ustanovení o uplynutí lhůty 5 let se neuplatní, pokud v této lhůtě a) nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné, nebo b) před uplynutím lhůty 5 let byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná. Z výše uvedeného ustanovení stavebního zákona tedy vyplývá, že navrhovatelce nevznikl žádný nárok na náhradu za změnu v území.
11. Odpůrce rovněž nesouhlasil s tvrzením navrhovatelky, že namísto plochy Z24b (BI) Skalka – Komorní Dvůr byla vymezena plocha Z24c. Vlastník pozemkové parcely č. XF., k.ú. X, dne 24. 8. 2018 samostatně požádal o změnu územního plánu z plochy RH na plochu BV (doručeno na Městský úřad Cheb dne 28. 8. 2018, zaevidováno pod č.j. MUCH 71159/2018). Jeho žádost byla projednána na zasedání zastupitelstva města dne 22. 4. 2021 a návrh na pořízení změny územního plánu byl schválen usnesením ZM č. 80/25/2021. Tento požadavek na změnu byl zařazen do Zprávy o uplatňování územního plánu Cheb jako požadavek pro zpracovatele na prověření v kapitole E), písm. a) odst. 1, pododstavec 3 bod: „(57) Komorní Dvůr – p.p.č. XF. v k.ú. X – změna plochy RH na plochu BV“. Zpracovatel požadavek prověřil a plochu vymezil. V odůvodnění změny územního plánu zpracovatel uvedl ke splnění zadání následující: „(57) Komorní Dvůr – p.p.č. XF. v k.ú. X – změna plochy RH na plochu BV. Požadavek prověřen, jedná se o v ÚP vymezenou zastavitelnou plochu Z24c. V procesu pořízení ÚP Cheb od fáze konceptu byla plocha postupně vymezena jako NZ, SV a RH. Touto změnou je akceptován požadavek na zařazení do plochy bydlení BV a jsou tak již snad vyčerpány všechny možné a vhodné druhy funkčních ploch a další změna již nebude nutná.“ Splnění zadání je část odůvodnění územního plánu vyhotovená zpracovatelem, jako autorizovanou osobou, která zodpovídá za své dílo, a odpůrci nepřisluhuje zpochybňovat jeho odbornost, kterou při tvorbě územního plánu aplikoval. Odpůrce doplňuje, že vlastník pozemkové parcely č. XF., k.ú. X, podal na věcně a místně příslušný stavební úřad

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

Městského úřadu Cheb žádost „společné oznámení záměru“ dne 12. 6. 2024 pod č.j. 58566/2024 na vybudování rekreačního objektu, který byl v té době v souladu s územně plánovací dokumentací a je v souladu i s nyní platnou. Vlastník tedy jasným způsobem projevil zájem aktivně konzumovat vymezenou pozemkovou parcelu. Jen na doplnění odpůrce uvádí, že plocha Z24b neobsahuje jen parcelu ve vlastnictví navrhovatelky, ale z části i parcelu ve vlastnictví jiného vlastníka, který se však proti změně územního plánu nijak nevymezil. A tomu, na rozdíl od navrhovatelky, nebyla vymezena ani část této pozemkové parcely jako zastavitelná.

12. K tvrzení navrhovatelky, že „*ve věci vypuštění Plochy v rámci Změny č. 28 navrhovatelka dne 10. 9. 2024 podala námitku, nicméně tato námitka nebyla odpůrcem zohledněna*“, odpůrce uvedl, že veřejné projednání návrhu Změny č. 28 Územního plánu Cheb se konalo dne 9. 8. 2023, námitky a připomínky bylo možné podat v termínu do 16. 8. 2023. Touto etapou změny územního plánu byly řešeny i pozemkové parcely ve vlastnictví navrhovatelky. Již z citace navrhovatelky je zřejmé, že námitka byla podána opožděně, mimo termín, kdy měla navrhovatelka možnost námitku podat. Opakované veřejné projednání Změny č. 28 Územního plánu Cheb se konalo dne 11. 9. 2024 a termín pro uplatnění námitek a připomínek byl stanoven do 18. 9. 2024. Ve veřejné vyhlášce, kterou se oznamovalo konání veřejného projednání, byla podrobně popsána úprava návrhu změny: „*Úprava návrhu změny spočívá v navrácení plochy Z13b (BI) Želva a Z13 (BI, PV) Želva (plocha pod vodojemem nad hřištěm Želva) do stavu před úpravami navrhovanými touto změnou v předchozích etapách, tj. do stavu, který je nyní v platném Územním plánu Cheb a ve vypuštění rezervy R13 (BI) Želva, navrhované změnou č. 28 Územního plánu Cheb v předchozích etapách. Lokalita změny je zakreslena ve výkrese, který je přílohou této vyhlášky.*“ Všichni byli poučeni takto: „*Námitky a připomínky je možné uplatnit pouze k těm částem návrhu změny, které byly po veřejném projednání změněny.*“ Z vyhlášky bylo zřejmé, že de iure lze podat námitku pouze k měněným částem. Navrhovatelka tedy svou námitku nepodala řádně a včas v etapě pořizování, kdy byla oprávněna tuto námitku podat. Odpůrce námitku posoudil a musel o ní, dle platné právní úpravy, rozhodnout tak, že ji zamítl, a to proto, že se uplatněná námitka netýkala částí návrhu změny ÚP měněných po veřejném projednání, v dané fázi projednání návrhu změny ÚP, byla tedy bezpředmětná. Tento svůj postup odpůrce dostatečně odůvodnil i s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č.j. 50 A 15/2014-50. Rozhodnutí o námitkách bylo řádně rozesláno dotčeným orgánům, nadřízenému orgánu a nikdo z nich odpůrci toto rozhodnutí o námitkách nezpochybil.
13. K tvrzením navrhovatelky týkajícím se podnětu k zahájení přezkumného řízení odpůrce uvedl, že mu nepřísluší komentovat sdělení Krajského úřadu Karlovarského kraje – odboru regionálního rozvoje ve věci podnětu k zahájení přezkumného řízení.
14. Stran tvrzení navrhovatelky ohledně Odůvodnění Změny č. 28 odpůrce uvedl, že Změna č. 28 Územního plánu Cheb byla zpracována autorizovanou osobou, která zpracovává návrh ÚPD v rozsahu prací, které u ní byly smluvně zajištěny. V tomto rozsahu také zodpovídá podle § 159 odst. 1 stavebního zákona za správnost, celistvost a úplnost návrhu ÚPD. Tvrzení, která navrhovatelka zpochybňuje, jsou uvedena v odůvodnění změny územního plánu, v části odůvodnění splnění zadání, a tedy je na zpracovateli, aby zdůvodnil a obhájil svůj návrh změny a splnění zadání (v uvedeném případě vyplývající ze zprávy o uplatňování územního plánu, kterou zastupitelstvo města schválilo). Zpracovatel tvoří textovou a

grafickou část a odpovídá za odborné řešení. Odpůrce prohlašuje, že se ztotožnil s předloženým návrhem Změny č. 28 Územního plánu Cheb.

15. K namítanému porušení stavebního zákona z roku 2021 odpůrce uvedl, že Změna územního plánu Cheb byla pořizována a dokončována na základě přechodného ustanovení § 323 odst. 9 stavebního zákona z roku 2021, tj. dle stavebního zákona. Plocha Z24b nebyla vypuštěna zcela, ale z části. Část byla vymezena jako stabilizovaná plocha BV – bydlení – v rodinných domech - venkovské. Plocha Z24c nebyla žádnou náhradou, jak zmiňuje navrhovatelka, ale byla samostatnou změnou, projednávanou a schválenou zastupitelstvem města v roce 2021 (bez jakékoliv vazby na plochu Z24b) a následně byla zahrnuta do změny pořizované ze zprávy o uplatňování územního plánu. Skutečnost, že plocha Z24b byla redukována, bylo uvedeno v kapitole E) zprávy o uplatňování, jak odpůrce již komentoval výše. Dále odpůrce doplnil, že s ohledem na zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) obec pečuje o všestranný rozvoj svého území i potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů taktéž chrání veřejný zájem. Právě ve veřejném zájmu má obec snahu se rozvíjet a pokud občané budou vlastnit rozvojové plochy, které však nebudou nijak využívat, obec nemá možnost, jakkoliv se rozvíjet, protože nelze neomezeně navrhovat další rozvojové plochy např. pro bydlení zejména z důvodu ochrany zemědělského půdního fondu. Aktivní vlastníci jsou pro obec žádoucí, protože budoucí občané (bydlící s trvalým pobytem) jsou přínosem pro obec, jelikož obec díky nim získá finanční prostředky do rozpočtu obce v rámci rozpočtového určení daní.
16. Stran namítaného porušení zákona o ochraně ZPF odpůrce konstatoval, že mu nepřísluší zpochybňovat stanovisko dotčeného orgánu, který hájí veřejné zájmy na úseku ochrany zemědělského půdního fondu. Avšak musí uvést, že plocha Z24c není v rozporu s požadavkem na nezbytnost odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, protože tato plocha již byla vymezena jako rozvojová zastavitelná plocha RH - rekreace - plochy staveb pro hromadnou rekreaci, Územním plánem Cheb v roce 2014 a byla zároveň i součástí bilancí záborů zemědělského půdního fondu (ty byly nedílnou součástí uvedeného územního plánu).
17. K výroku navrhovatelky, že ta „*má za to, že KÚKK se nedostatečně vypořádal s negativním stanoviskem Městského úřadu Cheb, které si vyžádal. Nelze totiž uzavřít, že území plochy Z24c již bylo z hlediska veřejného zájmu na ochraně ZPF posouzeno pro předchozí funkční využití rekreace – plochy staveb pro hromadnou rekreaci, a proto není třeba veřejné zájmy (a naplnění zásad plošné ochrany) opětovně posuzovat v situaci, kdy území má být nově využito pro bydlení, nebo se nejedná o identické funkční využití.*“, odpůrce uvedl, že Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství ve svém stanovisku ze dne 1. 8. 2023, zn. KK/3875/ZZ/23//KK-62053/23 k ploše Z24c doslovně uvedl (stanovisko je součástí spisu):
„Krajský úřad k této ploše uvádí následující: Nižší orgán ochrany ZPF s plochou ve svém vyjádření nesouhlasí vzhledem k nevyčerpání ploch bydlení, respektive pro neprokázání nezbytnosti. V tomto konkrétním případě se jedná o změnu funkčního využití z RH – rekreace - plochy staveb pro hromadnou rekreaci na BV - bydlení – v rodinných domech - venkovské. Krajský úřad uvádí, že zájem na ochraně ZPF byl již předmětem při posuzování plochy pro funkci RH. Jedná se o zemědělskou půdu v současné době zemědělsky neobhospodařovanou (LPIS). Plocha má atypický tvar podobající se srpu, která sousedí převážně s pozemky druhu ostatní plocha (komunikace) a vodní plochou. Pokud bychom měli opětovně posuzovat veřejný zájem na ochraně ZPF, je zřejmé, že v tomto konkrétním případě je veřejný zájem značně omezen lokalizací plochy. Zároveň návrh

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

změny č. 28 ÚP Cheb zrušil celé nebo části nevyužitých zastavitelných ploch, mezi kterými jsou převážně plochy bydlení. Tento akt je možné považovat jako kompenzaci za nový zábor ZPF pro funkci bydlení. Krajský úřad na základě uvedeného konstatuje, že navržená plocha, respektive změna funkčního využití předmětné plochy spolu s kompenzací nadále splňuje zásady plošné ochrany ZPF uvedené v § 4 zákona. Krajský úřad souhlasí s plochou Z24c.“

Z uvedeného je dle odpůrce zřejmé, že dotčený orgán se otázkou veřejného zájmu, který mu v rámci svěřených kompetencí zákonem náleží, zabýval, odpůrci nepřísluší jeho stanovisko zpochybňovat, naopak jej musí respektovat či v případech nesouhlasu, vést s tímto dotčeným orgánem řízení vedoucí k dohodě.

18. Ohledně namítaného porušení zákona o ochraně přírody a krajiny odpůrce konstatoval, že návrhovatelka zpochybňuje vymezení plochy Z24c a odkazuje na výpisy a mapové podklady Agentury ochrany přírody a krajiny ČR. K tomuto odpůrce uvádí, že v rámci procesu pořizování Změny č. 28 územního plánu Cheb Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky dne 16. 10. 2024, č.j. SR/0456/SL/2021-9, sdělila ve svém stanovisku, které je součástí spisu, mimo jiného: „Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen Agentura) není ve správním obvodu města Cheb věcně a místně příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny, který vykonává tuto ochranu, mimo jiné spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení dle § 2, odst. 2, a) a písm. g) zákona č. 114/92 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon“) a podle § 12, odst. 1 zákona. Do správního obvodu města Cheb nezasahuje žádné chráněné území, kde by Agentura byla orgánem ochrany přírody a krajiny dle zákona. Agentura v řešeném území provádí dle § 78, odst. 5) zákona pouze podporu výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny.“ Z toho jednoznačně vyplývá, že ve zpochybňované lokalitě nedošlo k žádnému porušení veřejných zájmů, které hájí tato agentura. Je potřeba uvést, že vodní plocha, rybník na pozemkových parcelách č. XG. a č. XH., obě v k.ú. X, vznikl lidskou činností (vlastníků pozemků) a byl řádně povolen příslušným vodoprávním úřadem a je více než úctyhodné, že se stal útočištěm zvláště chráněných živočichů. Funkční využití plochy RH - rekreace - plochy staveb pro hromadnou rekreaci v rámci přípustného využití umožňuje realizaci ohrazení či oplocení, plocha BV – bydlení – v rodinných domech – venkovské také v přípustném využití plochy umožňuje realizaci ohrazení či oplocení. Rybník byl již v minulosti celý oplocen drátěným pletivem s velkými oky, proto aby byla umožněna migrace uvedených živočichů. Odpůrce, s ohledem na to, že neobdržel negativní stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny – ORP, uvedené veřejné zájmy posoudil a neshledal kolizi v rámci převymezení plochy z RH na BV, naopak je pro uvedenou lokalitu žádoucí, že zde bude pobývat vlastník pozemkové parcely, který zde dle předložené žádosti o změnu územního plánu hodlá realizovat rodinný dům, než aby plocha byla užívána k rekreaci hromadné, kde lze naopak očekávat větší pohyb lidí a především i větší dopravní zátěž na dané ploše, což by pro uvedenou lokalitu úplně nebylo žádoucí.
19. K návrhovému petitu odpůrce uvedl, že se jedná o Změnu č. 28 Územního plánu Cheb. Tato změna byla pořizována s ohledem na přechodná ustanovení stavebního zákona z roku 2021 dle stavebního zákona platného k 31. 12. 2023. Odpůrce tedy nemůže v žádném případě souhlasit a obviněním, že by existovala jakákoli spojitost vypuštění plochy Z24b s vymezením plochy Z24c. Toto tvrzení návrhovatelky se nezakládá na pravdě. Odpůrce se odkazuje na výše uvedené odůvodnění. K postupu odpůrce se vyjadřovaly dotčené orgány v rámci svých stanovisek a neshledaly žádné nesoulady s platnou právní úpravou

a veřejnými zájmy, které hájí v rámci své gesce. Navrhovatelka po celou dobu, kdy byl pozemek vymezen jako rozvojová plocha na bydlení BV, neprojevila žádnou snahu toto funkční vymezení jakkoliv konzumovat, nepředložila žádný podklad (předprojektovou přípravu) ani žádnou žádost o opatření stavebního úřadu na jakýkoliv záměr. Nevymezila se do Zprávy o uplatňování Územního plánu Cheb, ze které již bylo zřejmé, že lokalita, kde vlastní své pozemky, bude předmětem posuzování. Svou námitku ke Změně č. 28 Územního plánu Cheb nepodala řádně a včas, přestože byla řádně poučena veřejnou vyhláškou odpůrce v souladu s platnou právní úpravou. Navrhovatelce nepřísluší vyjadřovat se k předmětné změně územního plánu za jiného vlastníka (majitele části plochy Z24c), protože ten ke Změně č. 28 Územního plánu Cheb nepodal žádnou námitku, a tím tedy konkludentně projevil s územně plánovací dokumentací souhlas. Plocha Z24c byla již v roce 2014 Územním plánem Cheb vymezena jako plocha RH, v roce 2018 si vlastník požádal o změnu územního plánu a zastupitelstvo města v roce 2021 jeho návrh na pořízení schválilo. Zastupitelstvo tak konalo na základě kompetence jemu svěřené, na základě obecního zřízení a na základě zvláštních právních předpisů (stavební zákon) a projevilo jasně svou vůli, jakým směrem se má uvedené území rozvíjet. Dále svůj postoj k celému správnímu území jasně projevilo schválenou Zprávou o uplatňování Územního plánu Cheb. Na doplnění odpůrce uvádí, že obec, dle čl. 8 Ústavy České republiky jako územní samosprávné společenství občanů s právem na samosprávu a v souladu s obecním zřízením v samostatné působnosti rozhodla o rozvoji a uspořádání svého území, a to prostřednictvím územního plánu v souladu se stavebním zákonem. Tento postup je legitimním výkonem ústavně zaručeného práva na samosprávu obce. Obec se při svém konání nechovala diskriminačně ani svévolně, naopak ve veřejném zájmu s ohledem na rozvoj svého území.

20. Odpůrce uzavřel, že ze shora uvedených skutečností, kterými nezvratně prokázal a doložil, že postupoval *secundum et intra legem*, v intencích stanovisek příslušných státních orgánů a v souladu s výkladovou i aplikační prací, jednoznačně vyplývá, že návrh je zcela nedůvodný.

IV.

Replika navrhovatelky

21. Navrhovatelka na vyjádření odpůrce reagovala replikou. Uvedla, že ve vyjádření města Cheb je uvedeno množství nepravdivých a zavádějících informací. V první řadě navrhovatelka popírá, že by v rámci procesu přijímání změny územního plánu nebyla aktivní. Jak vyplývá i ze samotného vyjádření města Cheb, tak navrhovatelka podala námitku proti obsahu Změny ÚP dne 10. 9. 2024, byť tato námitka byla podána až v rámci opakovaného projednání Změny ÚP. Navrhovatelka má v tomto směru za to, že byla osobou oprávněnou podat námitku i v rámci opakovaného veřejného projednání Změny ÚP, neboť v rámci tohoto opakovaného projednání bylo řešeno i hodnocení záboru zemědělského půdního fondu, kdy toto úzce souvisí se změnou způsobu využití pozemků vlastněných navrhovatelkou (tedy s jejich vyřazením z plochy BI do zařazením do plochy NS). Tuto úzkou souvislost je nezbytné vidět především v odůvodnění záboru zemědělského půdního fondu, kdy množství záboru zemědělského půdního fondu je odůvodňováno právě především kompenzací v podobě „uvolnění“ zemědělského půdního fondu v ploše s označením Z24b: *„Změnou č. 28 ÚP dochází ke zrušení záboru ZPF o výměře 9,7121 ha vypuštěním ploch původně vymezených v ÚP. Konkrétně se ruší zábor 0,7806 ha pozemků II. třídy ochrany, 1,400 ha pozemků III. třídy ochrany a 7,5315 ha pozemků IV. třídy ochrany*

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

vypuštěním původně bilancované plochy Z24b, částí ploch Z15a a Z199 a změnou funkčního využití stabilizovaných ploch – dále viz tabulky rušených záborů.“ (viz str. 82 Odůvodnění Změny ÚP). Z tohoto tak jasně vyplývá, že mohlo dojít k záboru nových ploch zemědělského půdního fondu pouze na základě změny využití u pozemků ve vlastnictví navrhovatelky, kdy právě mimo jiné i toto odůvodnění bylo řešeno v rámci opakovaného projednání Změny ÚP. V tomto směru je také nezbytné vidět souvislost mezi vyřazením plochy Z24b z využití BI a zařazením plochy Z24c do plochy BV (viz také str. 35 odůvodnění: „Tento akt je možné považovat jako kompenzaci za nový zábor ZPF pro funkci bydlení. Krajský úřad na základě uvedeného konstatuje, že navržená plocha, respektive změna funkčního využití předmětné plochy spolu s kompenzací nadále splňuje zásady plošné ochrany ZPF uvedené v § 4 zákona.“).

22. S ohledem na výše uvedenou skutečnost tak má navrhovatelka za to, že v daném případě odpůrce nesprávně aplikuje rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č.j. 50 A 15/2014-50, který totiž mimo jiné potvrzuje, že námitky v rámci opakovaného jednání mohou být podávány i za situace, pokud se opakovaně projednáváná změna týká nepřímo pozemku ve vlastnictví podatele. Toto je přitom případ i navrhovatelky.
23. Navrhovatelka navíc v tomto směru poukazuje i na skutečnost, že je již starší osobou, pro kterou činí značný problém se zorientovat ve lhůtách a podmínkách stanovovaných odpůrcem v rámci celého procesu územního plánování, a to zvláště v návaznosti na argument odpůrce, že navrhovatelka mohla uplatnit námitky již proti zprávě o uplatňování územního plánu, ve které je uvedeno, že má dojít ke zhodnocení možnosti vypuštění zastavitelných ploch v několika částech města Cheb.
24. I kdyby ovšem soud nesouhlasil s názorem navrhovatelky ohledně dodržení lhůty k podání námitek proti Změně ÚP, má navrhovatelka za to, že její návrh k soudu a jeho oprávněnost vychází také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č.j. 6 As 270/2019-38, neboť navrhovatelčiny „žalobní“ námitky směřují také mimo jiné proti kogentním ustanovením chránícím zásadní veřejné zájmy. V tomto směru poukazuje navrhovatelka zejména na její námitku v podobě ochrany zemědělského půdního fondu ve spojitosti s vymezením nové zastavitelné plochy Z24c a zároveň se změnou využití plochy Z24b, kdy navrhovatelka považuje za naprosto nedostatečné odůvodnění ohledně naplnění podmínek plošné ochrany zemědělského půdního fondu dle zákona o ochraně ZPF provedené ze strany Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 1. 8. 2023, č.j. KK/3875/ZZ/23 (dále též jen „Stanovisko KÚ“). Toto platí zvláště za situace, kdy proti vymezení této plochy byl i příslušný odbor Městského úřadu Cheb ve svém stanovisku ze dne 25. 7. 2023, č.j. MUCH 77194/2023 (dále též jen „Stanovisko MÚ“). S ohledem na výše uvedené skutečnosti považuje navrhovatelka Stanovisko KÚ za nepřezkoumatelné co do důvodů, neboť z něho není seznatelné, proč by měla být Změna ÚP (resp. plocha Z24c) v souladu se zásadami plošné ochrany ZP, když toto zároveň popírá Stanovisko MÚ (MÚ je přitom obecně prvostupňovým orgánem, který rozhoduje o tom, zde je určitý pozemek součástí zemědělského půdního fondu či nikoliv).
25. V neposlední řadě navrhovatelka také namítala (stejně jako v samotném návrhu), že obsah Změny ÚP ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatelky je v rozporu se zásadou přiměřenosti, a to zejména s ohledem na nepravdivé vyhodnocení, že využití dotčených pozemků dle dříve platného územního plánu nebylo v souladu se zásadou ochrany nezastavěného území, jedná se o umístění příliš blízko přírodní památky a jedná se o

nevhodnou lokalitu k zastavění s ohledem na její „odlehlost“. Tato tvrzení obsažená v odůvodnění Změny ÚP jsou nejen nepravdivá, ale také neodpovídají důvodům, pro kterou je umožněna změna plochy Z24c, kde stejné důvody jsou odpůrcem naopak v podstatě ignorovány.

26. V této souvislosti navrhovatelka také uvedla, že jí vlastněné pozemky jsou naprosto nevhodné pro umístění do ploch NS, kde se mají nacházet především zemědělské či lesní pozemky. Naopak v rámci jí vlastněných pozemků již je vytvořena zpevněná plocha a již tyto pozemky v zásadě není možné bez dalších významných nákladů využívat pro zemědělské nebo lesnické činnosti. V této souvislosti poukazuje navrhovatelka také na podivné odůvodnění Změny ÚP, kde je mimo jiné uvedeno, že odstranění plochy Z24b je napravením pochybení při přijímání územního plánu. Tento územní plán byl přitom připravován stejným projektantem jako Změna ÚP.
27. Závěrem navrhovatelka uvedla, že ve vztahu k jejím námitkám ohledně vyřazení jejích pozemků z plochy BI jí není také zřejmé, z jakého důvodu odpůrce uvádí, že podobným způsobem byl dotčen i jiný vlastník, který se ovšem proti této změně nebrání. Tato skutečnost je pro dané řízení naprosto irelevantní a je věcí pouze daného vlastníka, zda se proti zásahu do jeho majetkových práv prostřednictvím Změny ÚP bude bránit či nikoliv.

V.

Duplika odpůrce

28. Odpůrce reagoval duplikou, ve které uvedl, že se vymezuje proti tvrzení navrhovatelky, že ve svém vyjádření k podanému návrhu údajně uvedl nepravdivé a zavádějící informace. Jedná se o tyto skutečnosti:
29. Změna č. 29 Územního plánu Cheb, konkrétně opakované veřejné projednání bylo zpracováváno v souladu s § 55 odst. 6 stavebního zákona, ve znění účinném k 31. 12. 2023, kde je uvedeno, změna územního plánu včetně zkráceného postupu pořizování změny se zpracovává, projednává a vydává v rozsahu měněných částí. Ve stejném duchu byla vyvěšena veřejná vyhláška, která všechny občany poučila, že „*úprava návrhu změny spočívá v navrácení plochy Z13b (BI) Želva a Z13 (BI, PV) Želva (plocha pod vodojemem nad hřištěm Želva) do stavu před úpravami navrhovanými touto změnou v předchozích etapách, tj. do stavu, který je nyní v platném Územním plánu Cheb a ve vypuštění rezervy R13 (BI) Želva, navrhované změnou č. 28 Územního plánu Cheb v předchozích etapách. Lokalita změny je zakreslena ve výkrese, který je přílohou této vyhlášky.*“. Dále také byli všichni poučeni, že „*námítky a připomínky je možné uplatnit pouze k těm částem návrhu změny, které byly po veřejném projednání změněny*“.
30. odpůrce uvádí, že pozemková parcela č. XF., v k.ú. X (ve vlastnictví pana R. H.), byla vymezena jako plocha „RH - rekreace - plochy staveb pro hromadnou rekreaci“ již Územním plánem Cheb, který nabyl účinnosti dne 23. 9. 2014 a již v té době došlo k záboru zemědělského půdního fondu. Uvedená pozemková parcela byla předmětem bilance tedy již v roce 2014. Změnou č. 28 došlo jen ke změně funkčního využití. Odpůrce opakovaně uvádí, že je tedy zcela mylná úvaha, že došlo k vymezení plochy „BV - bydlení – v rodinných domech – venkovské“ na výše uvedené pozemkové parcele za pozemkové parcely navrhovatelky.
31. odpůrce dále uvádí, že plocha NS – plochy smíšené nezastavěného území byla vymezena v návaznosti na stávající plochu NS (konkrétně na část pozemkové parcely č. XA., v k.ú. X, která již byla částečně vymezena jako plocha NS), na které se nachází ÚSES, s označením

LKB2, a také s ohledem na to, že plocha NS umožňuje využití pozemky přirozených a přírodě blízkých ekosystémů a také pozemky zemědělského půdního fondu. Dle evidence LPIS (veřejný registr půdy) na části pozemkové parcely č. XA., v k.ú. X, v překryvu hospodaří Statek Hněvín, s.r.o. a měněná část sousedí bezprostředně s ekosystémem.

32. Odpůrce zopakoval, že v daném případě nedošlo k celému zrušení zastavitelné plochy navrhovatelky, byl zohledněn stávající stav v území a došlo ke zrušení větší části uvedené plochy. Součástí plochy „BI – bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské“ s označením Z24b je i pozemková parcela č. XI., v k. ú. X, ve vlastnictví manželů K. Navrhovatelka se domáhá zrušení plochy Z24b, ve svém soukromém zájmu, ne ve veřejném zájmu, a je tedy s podivem, že navrhuje zrušení územního plánu i na této pozemkové parcele, která není ve vlastnictví navrhovatelky. Odpůrci není známo, že by byla navrhovatelka oprávněna jednat i za shora uvedené vlastníky, kterých by se požadovaná změna pochopitelně také dotkla.

VI.

Posouzení věci soudem

33. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka i odpůrce souhlasili s projednáním věci bez jednání a ve věci bylo lze rozhodnout jen na základě listinných důkazů, k nimž měli účastníci možnost se vyjádřit nebo které jsou jim známy, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) o věci samé bez jednání.
34. V souladu s § 101b odst. 4 a § 101d odst. 1 s.ř.s. soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu a z důvodů uvedených v návrhu a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

A.

35. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2024, č.j. 7 As 213/2023-51, shrnul svoji judikaturu týkající se soudního přezkumu územních plánů, jakožto opatření obecné povahy.
36. Nejvyšší správní soud v bodech 14 až 16 rozsudku uvedl: *„Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury jsou správní soudy povinny při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, zdejší soud uvedl, že v rámci územního 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 nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to 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 popsaných 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.“* Nejvyšší správní soud nepomíjí ani to, že stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad a cílů územního plánování je

součástí pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37, či nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19).

Nejvyšší správní soud rovněž uznává, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých, často odlišných nebo dokonce protichůdných soukromých i veřejných zájmů. Prakticky vždy dochází přijetím územního plánu k určitému dotčení na vlastnických právech, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití pozemku pro jiný než územním plánem plánovaný účel. Je tedy zcela běžné, že územní plány zasahují do vlastnických práv. Samotná existence takového zásahu však nemůže být podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy „veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“ Neexistuje totiž veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro jeho pozemek způsob využití, který vlastník požaduje, neboť „z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51).

Jak bylo shora nastíněno, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44). S tím se pojí i povinnost dostatečně odůvodnit (zásadní funkční) změny v území, obzvláště, zasahují-li do vlastnických práv vlastníků pozemků.“

B.

1.

Plocha Z24b

37. V odůvodnění opatření obecné povahy bylo na straně 18 uvedeno: „Dále je touto změnou ÚP navrženo vypustit dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy vymezené ve stávajícím ÚP.“ Dále: „Součástí Změny č. 28 ÚP je mimo jiné prověření vymezení dosud nevyužitých zastavitelných ploch vymezených územním plánem již v roce 2014. Výsledkem tohoto prověření je vypuštění několika ploch, což je z hlediska ochrany nezastavěného území příznivější oproti stávajícímu ÚP.“
38. Na straně 22 bylo uvedeno: „Změnou č. 28 ÚP se nemění koncepce stanovená v ÚP. Součástí Změny č. 28 ÚP je mimo jiné prověření vymezení dosud nevyužitých zastavitelných ploch vymezených územním plánem již v roce 2014, výsledkem tohoto prověření je vypuštění několika ploch, což je z hlediska ochrany nezastavěného území příznivější oproti stávajícímu ÚP.“ Dále:

„Změna č. 28 ÚP dílčím způsobem přispívá k rozvoji obytné funkce vymezením nových ploch a vypuštěním dlouhodobě nevyužitých ploch.“

39. Na straně 54 bylo uvedeno: *„Změnou č. 28 ÚP se urbanistická koncepce stanovená v ÚP Cheb nemění, pouze jsou dílčími úpravami řešeny aktuální potřeby v území. Dále je touto změnou ÚP navrženo vypustit dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy vymezené ve stávajícím ÚP vzhledem k tomu, že demografický vývoj spíše stagnuje a dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy blokují odůvodnitelnou kapacitu rozvojových ploch města.“*

40. Na straně 55 bylo uvedeno: *„Změnou č. 28 ÚP byla na základě požadavku v pokynech pod bodem (7) provedena revize vymezených dosud nevyužitých zastavitelných ploch vymezených územním plánem již v roce 2014. Na základě této revize byly vypuštěny celé plochy:*

Z115 (BI) mezi sil. k Libé a vodojemem – změna z návrhové plochy BI na stabilizovanou plochu NZ (dle stavu)

Z24b (BI) Skalka - Komorní dvůr – změna z návrhové plochy BI na stabilizované plochy NS a BV (dle stavu)

Z16 (BV) Háje - ulice Polní – změna z návrhové plochy BV na stabilizované plochy VD a ZS (dle stavu)

a části ploch:

Z15a (BI,PV) Háje - jihozápadní část – vypuštění západní části, změna z návrhové plochy BI,PV na stabilizovanou plochu NZ (dle stavu) a vymezení územní rezervy R15a pro funkce BI a PV

K111 (ZV) Veřejná zeleň – arboretum Špitálský vrch – vypuštění severovýchodní části, změna z návrhové plochy ZV na stabilizovanou plochu NS (dle stavu).“

41. Dále: *„Z24b (BI) Skalka - Komorní dvůr*

Plocha byla vypuštěna z důvodu nevhodnosti z hlediska nerespektování ochrany nezastavěného území a nevhodnosti z urbanistického hlediska obecně (blízkost přírodní památky, odlehlá lokalita i v rámci sídla apod.).

V ÚP historicky vymezeno především z důvodu zařazení pozemků dle KN jako ostatní plochy – vždy složitá dohadování a neúspěšná jednání s orgánem ochrany ZPF u lokalit urbanisticky vhodnějších měla za následek vymezení ploch i v takto nevhodné lokalitě. Náprava nevyhovujícího stavu.“

42. Na straně 67 bylo při vyhodnocení splnění požadavků pokynů pro zpracování návrhu změny ÚP v rozsahu zadání změny obsažených ve zprávě o uplatňování uvedeno: *„(7) Při zpracování změny územního plánu bude prověřena potřeba dosud nevyužitých zastavitelných ploch vymezených územním plánem již v roce 2014 (např. v Komorním Dvoře, Klestu, na okraji Chebu např. Z115, Z15a-západní část, případně další) a jejich možné vypuštění ze zastavitelných ploch.*

Požadavek prověřen.

Byly vypuštěny celé plochy:

Z115 (BI) mezi sil. k Libé a vodojemem

Z24b (BI) Skalka - Komorní dvůr

Z16 (BV) Háje - ulice Polní

Byly vypuštěny části ploch:

Z15a (BI,PV) Háje - jihozápadní část

K111 (ZV) Veřejná zeleň – arboretum Špitálský vrch

Podrobněji viz kapitola I), podkapitola i.4.“

43. Na straně 97 byl konstatován obsah námítky navrhovatelky. Na straně 98 pak bylo odůvodněno, proč je námitka navrhovatelky „bezpředmětná“, resp. opožděná. Na závěr bylo uvedeno: *„Nad rámec výše uvedeného dále uvádíme, že vypuštění dlouhodobě nevyužitých zastavitelných ploch vymezených územním plánem již v roce 2014 byl požadavek vyplývající ze schválené zprávy o uplatňování. V pokynech pro zpracování návrhu změny ÚP, které jsou součástí zprávy o uplatňování, byl tento požadavek uvedený pod bodem 7). Na základě tohoto požadavku Změna č. 28 ÚP navrhla rozsah zastavitelných ploch redukovat vypuštěním nejen plochy Z24b ale i dalších ploch s odůvodněním, že demografický vývoj spíše stagnuje a dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy blokují odůvodnitelnou kapacitu rozvojových ploch města.“*

2.

Plocha Z24c

44. Na straně 76 bylo uvedeno: *„(57) Komorní Dvůr – p.p.č. XF. v k.ú. X – změna plochy RH na plochu BV.*

Požadavek prověřen, jedná se o v ÚP vymezenou zastavitelnou plochu Z24c.

V procesu pořízení ÚP Cheb od fáze konceptu byla plocha postupně vymezena jako NZ, SV a RH. Touto změnou je akceptován požadavek na zařazení do plochy bydlení BV a jsou tak již snad vyčerpány všechny možné a vhodné druhy funkčních ploch a další změna již nebude nutná.

V souvislosti s řešením této lokality je upraveno vymezení funkčního využití kolem stávajícího hospodářství – je upraveno na ZS – v grafické části je tato dílčí změna označena číslem 39 uvedeným v rámečku.“

C.

45. Z odůvodnění změny č. 28 územního plánu vyplývá, že odpůrce opřel přijetí napadené části opatření obecné povahy o vícevrstvou soustavu důvodů, které mají jak obecnou (koncepční), tak individuální rovinu. Za hlavní, opakovaně zdůrazňovaný důvod lze označit systematickou revizi dosud nevyužitých zastavitelných ploch vymezených již v územním plánu z roku 2014, jejímž výsledkem bylo jejich částečné vypuštění. Tento důvod je v odůvodnění změny územního plánu uváděn opakovaně.
46. Na tento nosný důvod navazují další úvahy, jimiž odpůrce vysvětluje smysl a účel provedené revize. Jedná se zejména o ochranu nezastavěného území, dále o reakci na stagnující demografický vývoj a s tím související potřebu neblokovat odůvodnitelnou kapacitu rozvojových ploch města. Tyto důvody doplňují obecný rámec, v němž se odpůrce rozhodl přehodnotit rozsah zastavitelných ploch a upravit jej tak, aby odpovídal aktuálním podmínkám v území.
47. Vedle těchto koncepčních důvodů odpůrce uvedl i důvody individuální, vztahující se konkrétně k ploše Z24b. U této plochy poukázal zejména na její nevhodnost z hlediska ochrany nezastavěného území, dále na urbanistickou nevhodnost lokality (spočívající mimo Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

jiné v blízkosti přírodní památky a odlehlosti v rámci sídla), jakož i na skutečnost, že její historické vymezení bylo výsledkem obtížných jednání s orgány ochrany zemědělského půdního fondu a neodpovídalo optimálním urbanistickým parametrům, přičemž nynější změna má představovat nápravu tohoto nevyhovujícího stavu.

48. Soud má za to, že takto vymezené důvody změny územního plánu odpovídají požadavkům vyplývajícím z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Především je zřejmé, že odpůrce sledoval legitimní cíle územního plánování, spočívající v ochraně nezastavěného území, racionalizaci rozsahu zastavitelných ploch a přizpůsobení územně plánovací dokumentace aktuálním demografickým a rozvojovým podmínkám. Takové cíle jsou zcela v souladu s úkoly a cíli územního plánování a představují veřejný zájem, který může odůvodnit i zásah do vlastnických práv dotčených osob.
49. Současné je třeba zdůraznit, že volba konkrétního řešení, tedy rozhodnutí, které zastavitelné plochy ponechat a které vypustit, spadá do prostoru samosprávného uvážení obce. Jak vyplývá z citované judikatury Nejvyššího správního soudu, soud není oprávněn nahrazovat toto uvážení vlastním názorem na vhodnost jednotlivých variant, nýbrž přezkoumává pouze to, zda se obec při svém rozhodování pohybovala v zákonných mezích a zda její postup nebyl svévolný.
50. U soudního přezkumu územních plánů dlouhodobě platí, že soudy nevytvářejí vlastní urbanistickou koncepci místo obce. Přezkum je zdrženlivý. Soud sleduje, zda obec zůstala v zákonných mantinelech, zda sledovala legitimní cíle, zda nejednala libovolně a zda zásah do vlastnických práv není excesivní. Ve stejné linii judikatura zdůrazňuje, že spory o vhodné využití území se mají primárně odehrát už v procesu pořizování územního plánu a že soud nemá nahrazovat samosprávné uvážení vlastním názorem na „lepší“ urbanistické řešení.
51. Z odůvodnění změny územního plánu dále plyne, že odpůrce při přijetí napadené úpravy vycházel z obecně formulované koncepce aplikované na více ploch, nikoli z izolovaného rozhodnutí vztahujícího se pouze k jediné lokalitě. Vypuštění plochy Z24b je součástí širšího postupu, v jehož rámci byly přehodnoceny a v některých případech vypuštěny i další zastavitelné plochy. Tato systematickosti postupu svědčí o tom, že se nejednalo o nahodilé či libovolné rozhodnutí, nýbrž o realizaci předem formulovaného koncepčního záměru.
52. Současné je nezbytné zmínit, že mezi uvedenými cíli a přijatým řešením existuje racionální vztah. Úvaha, že dlouhodobě nevyužité zastavitelné plochy mohou být s ohledem na ochranu nezastavěného území a stagnující demografický vývoj redukovány, je vnitřně logická a odpovídá smyslu územního plánování. Stejně tak individuální důvody vztahující se k ploše Z24b zapadají do tohoto koncepčního rámce a představují jeho konkretizaci na úrovni jednotlivé lokality.
53. Je tedy nezbytné uzavřít, že důvody, o něž odpůrce opřel přijetí napadené části změny územního plánu, jsou dostatečně určité, vzájemně provázané a pohybují se v mezích samosprávného uvážení obce, jak je vymezuje judikatura Nejvyššího správního soudu. Samy o sobě proto nevykazují znaky svévole ani zjevné iracionality a jsou způsobilé odůvodnit zásah do práv vlastníků dotčených pozemků.

D.

54. Pokud jde o námitky navrhovatelky, nelze shledat důvodnou základní připomínku navrhovatelky, že plocha Z24b byla „nahrazena“ plochou Z24c. Takový závěr z obsahu odůvodnění změny územního plánu nevyplývá.
55. U plochy Z24b došlo k jejímu vypuštění ze zastavitelných ploch bydlení (BI) a k jejímu převedení do stabilizovaných ploch odpovídajících faktickému stavu (NS a BV). Naproti tomu plocha Z24c byla samostatně posuzována jako již dříve vymezená zastavitelná plocha, u níž došlo ke změně funkčního využití z plochy rekreace (RH) na plochu bydlení (BV). Nejedná se tedy o situaci, kdy by jedna plocha byla nahrazena jinou ve stejném funkčním režimu, ani o vzájemně srovnatelné zásahy, nýbrž o dvě odlišné územně plánovací úvahy. Ze shora citovaných částí odůvodnění změny č. 28 vyplývá jako hlavní důvod vypuštění Z24b obecná revize dosud nevyužitých zastavitelných ploch vymezených již v roce 2014, ochrana nezastavěného území, stagnující demografický vývoj a u samotné Z24b navíc tvrzená urbanistická nevhodnost lokality. U Z24c je samostatně uvedeno, že šlo o prověření požadavku na změnu plochy RH na BV. I z toho je patrné, že odůvodnění samo staví obě plochy odděleně, nikoli jako dvě strany jediné kompenzační operace.
56. Navrhovatelka ve své argumentaci zpochybňuje toliko některá dílčí kritéria, o něž odpůrce opřel individuální posouzení plochy Z24b, a to zejména její urbanistickou vhodnost (blízkost přírodní památky, údajnou odlehlost lokality) a částečně též aspekty ochrany zemědělského půdního fondu a ochrany přírody ve vztahu ke srovnávané ploše Z24c.
57. Navrhovatelka ale nijak nezpochybňuje základní koncepční východiska změny územního plánu, tedy především samotnou potřebu revize dlouhodobě nevyužitých zastavitelných ploch, legitimitu cíle spočívajícího v ochraně nezastavěného území, ani úvahu o přizpůsobení rozsahu zastavitelných ploch stagnujícímu demografickému vývoji a racionálnímu využití rozvojového potenciálu území. Tato koncepční kritéria přitom tvoří nosný důvod přijatého řešení a individuální důvody vztahující se ke konkrétní ploše představují pouze jejich konkretizaci. Za této situace nemůže být návrh důvodný, neboť ani případné zpochybnění některých z dílčích úvah nemůže samo o sobě zvrátit závěr o zákonnosti opatření obecné povahy, jestliže jeho hlavní důvody zůstávají nedotčeny a nadále poskytují racionální a legitimní základ pro přijaté řešení.
58. Námitky navrhovatelky tak ve své podstatě představují spíše polemiku s věcnou správností a vhodností zvoleného řešení. Navrhovatelka předkládá vlastní hodnocení vhodnosti jednotlivých ploch, poukazuje na určité skutkové okolnosti a z nich dovozuje, že by bylo vhodnější ponechat plochu Z24b jako zastavitelnou, případně že by jiné řešení lépe odpovídalo ochraně veřejných zájmů. Taková argumentace však směřuje k prosazení alternativního urbanistického řešení, nikoli k prokázání toho, že by řešení zvolené odpůrcem bylo nezákonné. Dlužno doplnit, že námitky navrhovatelky směřující proti tvrzené nesprávnosti a porušení zákona ve vztahu k ploše Z24c nemohou být důvodné již proto, že tato plocha nepředstavuje přímý zásah do jejích práv a není ve vztahu náhrady k vypuštěné ploše Z24b, nýbrž byla posuzována samostatně. Případné nedostatky jejího vymezení proto nemohou samy o sobě založit nezákonnost vypuštění plochy Z24b.
59. Soud neshledal důvodnou ani námitku navrhovatelky, že námitka nebyla při projednání změny územního plánu zohledněna. Navrhovatelka uplatnila námitku proti vypuštění plochy Z24b až v rámci opakovaného veřejného projednání změny územního plánu. Odpůrce tuto námitku vyhodnotil jako opožděnou a bezpředmětnou, neboť směřovala proti řešení, které bylo obsaženo již v předchozích fázích pořizování změny územního plánu a Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

nebylo předmětem změn v rámci opakovaného projednání. Nad rámec toho však odpůrce uvedl, že i věcně by námitce nebylo možno vyhovět, a odkázal na koncepční důvody spočívající v revizi dlouhodobě nevyužitých zastavitelných ploch, ochraně nezastavěného území a stagnujícím demografickým vývoji. Opatření obecné povahy je i zde odůvodněno dostatečně.

60. Námitka navrhovatelky uvedená v replice, že její pozemky nejsou vhodné pro zařazení do ploch NS s ohledem na jejich faktický stav, také neprokazuje nezákonnost opatření obecné povahy. Samotná existence zpevněných ploch nevylučuje jejich zařazení do ploch odpovídajících koncepci ochrany nezastavěného území, pokud takové řešení zapadá do celkové urbanistické úvahy odpůrce. Navrhovatelka tak ani v této části neprokázala svévoli či zjevnou iracionalitu postupu odpůrce.

VII.

Rozhodnutí soudu

61. Vzhledem k tomu, že návrh nebyl důvodný, soud jej v souladu s § 101d odst. 2 věta druhá s.ř.s. zamítl.

VIII.

Odůvodnění neprovedení důkazů

62. Soud nerozhodl na základě dalších důkazů, neboť toho nebylo třeba k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti návrhu.

IX.

Náklady řízení

63. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.
64. Odpůrce měl ve věci plný úspěch a měl by proto právo na náhradu nákladů řízení. Nicméně, úspěšnému odpůrci nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
65. K tomu lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č.j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS: *„Žalované správní orgány mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).“* V dané věci je odpůrce osobou veřejného práva – obcí s rozšířenou působností disponující stavebním úřadem, oddělením územního plánování i oddělením právním, přičemž soud neshledal, že by sporná úprava byla natolik specifická, že Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

by přesahovala možnosti odpůrce. Za toho stavu tedy úspěšnému odpůrci nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 17. dubna 2026

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu