



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

navrhovatelů:

a) **M. V.**,
bytem X,

b) **J. H.**,
bytem X,

c) **J. H.**,
bytem X,

všichni zastoupeni advokátkou JUDr. Ing. Evou Radovou,
sídlem Na Příkopě 31, Praha,

proti

odpůrci:

město Mnichovice, IČO 00240478,
sídlem Masarykovo náměstí 83, Mnichovice,

zastoupeno advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.,
sídlem Klokotská 103, Tábor,

o návrzích na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu města Mnichovice,
č. j. 34215/2010-MURI/OUPRR/1177, schváleného usnesením Zastupitelstva města
Mnichovice dne 24. 9. 2018, č. 18-07-003,

takto:

I. Návrhy se zamítají.

II. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 27 777,74 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Michala Bernarda, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel a) se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud zrušil část opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále jen „napadené OOP“), a to v části, v níž se pozemek p. č. X v katastrálním území M. u Ř., jehož je navrhovatel a) vlastníkem, zařazuje do zastavitelné plochy 17a s funkčním využitím „chaty a zahrádky“ (CH). Také navrhovatel b) jako vlastník pozemku p. č. X v katastrálním území M. u Ř. a navrhovatel c) jako vlastník pozemku p. č. X v katastrálním území M. u Ř. se domáhají, aby soud zrušil napadené OOP v části, v níž se jejich pozemky zařazují do plochy 17a s funkčním využitím „chaty a zahrádky“.
2. Navrhovatelé shodně uvádí, že jejich pozemky byly přímo dotčeny opatřením obecné povahy. Při opakovaném veřejném projednání a druhém opakovaném veřejném projednání vznesli námítky, v nichž navrhovali, aby funkční využití jejich pozemků bylo změněno na „bydlení v rekreačních oblastech“ (BR). Nesouhlasí se způsobem, jímž odpůrce námítky vypořádal, pokládají jej za nedostatečný a rozporný s právními předpisy, a proto považují za nezákonné též napadené OOP v části, která se k jejich pozemkům vztahuje.
3. Namítají, že s ohledem na úkoly územního plánování neobstojí argument odpůrce spočívající v tom, že funkční vymezení pozemků zůstalo stejné jako v předchozím územním plánu. Napadené OOP dle navrhovatelů odporuje ustanovení § 19 odst. 1 písm. c) a e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neboť nezohledňuje změny v území a uměle konzervuje nevyhovující současný stav v rozporu s požadavkem na zajištění předpokladů pro udržitelný rozvoj území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů ve smyslu § 18 odst. 1 až 3 stavebního zákona. Postup odpůrce je dle navrhovatelů též v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, podle něhož *„[z]asahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.“*
4. Pozemky se nachází v zastavitelném území obce a navazují na oblast s funkčním využitím „bydlení v rekreačních oblastech“, od níž jsou odděleny toliko příjezdovou komunikací na východní straně pozemku p. č. X. Další místní obslužná komunikace, která se na ni napojuje, je vedena při severní hranici pozemků, a příjezd na pozemky je tedy zajištěn. Napadené OOP nadto počítá s napojením komunikace vedoucí při severní hranici pozemků na páteřní komunikaci obce, ulici O. Na pozemcích je vedena voda a byly vybudovány dvě studny. S ohledem na tento stupeň rozvoje dotčeného území a předpokládaný pokračující rozvoj spočívající ve vybudování dalších komunikací dle napadeného OOP navrhovatelé považují za neopodstatněný argument odpůrce, že vymezení funkčního využití pozemků je shodné jako v předchozím územním plánu.
5. Navrhovatelé dále namítají, že rozhodnutím Městského úřadu M. ze dne 24. 1. 2017, č. j. MUMN/564/2017/pats, bylo rozhodnuto o umístění čtyř rekreačních objektů včetně žump, vnitřních částí přípojek kanalizace, vody a elektřiny na pozemcích p. č. X, X a X. Platnost územního rozhodnutí byla o dva roky prodloužena rozhodnutím ze dne 19. 6. 2018, č. j. MUMN/3721/2018/pats. Dle navrhovatelů OOP nerespektuje existující rozhodnutí a v rozporu s § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) porušuje legitimní očekávání navrhovatelů ve vztahu k územnímu

plánování. K tomu poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139.

6. Za situace, kdy na základě správních rozhodnutí mají být na pozemcích navrhovatelů umístěny rekreační objekty, není rozumný důvod pro vymezení funkčního využití „chaty a zahrádky“, namísto plochy „bydlení v rekreačních oblastech“, která je vymezena na sousedních pozemcích přiléhajících ke stejné místní komunikaci. Dle navrhovatelů se napadené OOP nesnaží o dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území a poškozují jejich zájmy.
7. Dále navrhovatelé odpůrci vytýkají, že ve vypořádání námitek uvedl, že se části jejich pozemků nachází v ochranném pásmu lesa, ačkoli zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“) institut ochranného pásma lesa nezná. Ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona pouze pro případ dotčení pozemku nacházejícího se do vzdálenosti 50 m od okraje lesa stanoví požadavek souhlasu orgánu státní správy lesů pro rozhodnutí o umístění stavby, územní souhlas, povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení. Toto ustanovení umístění objektů určených k bydlení ve vzdálenosti 50 m od hranice lesa tedy a priori nevylučuje. Na některých sousedních pozemcích se rodinné domy ve vzdálenosti do 50 m od lesního pozemku nacházejí, např. na pozemku p. č. X a p. č. st. X. Změnou funkčního využití území by tak nedošlo k ohrožení lesa a plnění jeho funkcí. Ve vzdálenosti do 50 m od lesního pozemku se navíc nachází pouze malé části pozemků.
8. Navrhovatelé též namítají, že odpůrce nespecifikoval, v jakém směru je přístup k pozemkům dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) nedostatečný. Dopravní obslužnost je zajištěna místní komunikací, která slouží i pro přístup k pozemkům na druhé straně komunikace s funkčním využitím „bydlení v rekreačních oblastech“. Nedostatečnost dopravních komunikací přitom nebránila vymezení funkčního využití „bydlení v rekreačních oblastech“ na těchto sousedních pozemcích. Rozhodnutí o námítce považují navrhovatelé v tomto ohledu za nedostatečně odůvodněné a nepřezkoumatelné. Odpůrce navíc postupoval v rozporu se zásadou stanovenou v § 2 odst. 4 správního řádu ve skutkově shodných případech rozdílně, neboť u některých pozemků nesoulad s vyhláškou č. 501/2006 Sb. brání vymezení funkčního využití „bydlení v rekreačních oblastech“, zatímco u jiných nikoli. Tím došlo k zásahu do subjektivních práv navrhovatelů.
9. Navrhovatelé rovněž namítají, že změna funkčního využití nenaruší „možné těsné sepětí s přírodou“, na které poukázal odpůrce ve vypořádání námitek. Zdůrazňují, že pozemky s funkčním využitím „bydlení v rekreačních oblastech“ se v oblasti nacházejí, přičemž pozemky navrhovatelů jsou blíže hlavní komunikaci (ulici O.), než některé pozemky s funkčním využitím „bydlení v rekreačních oblastech“. Dle navrhovatelů OOP i v tomto směru odporuje závěrům výše uvedeného nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/2001.
10. Opatření obecné povahy dle navrhovatelů nesplňuje požadavky kladené na odůvodnění judikaturou správních soudů, která vyžaduje, aby územní plán byl přiměřeným způsobem odůvodněn, zejména v případech, je-li jím zasahováno do vlastnických práv. K tomu poukazují zejména na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 30 A 2/2013-118. Ve věci projednávané Krajským soudem v Hradci Králové navrhovatel jednal fakticky na základě veřejného příslibu, jenž mu plynul z minulého územního plánu. Navrhovatelé uvádí, že v jejich případě tento příslib plyne z vydaných správních rozhodnutí.
11. Navrhovatelé namítají, že vůči nim bylo postupováno diskriminačním způsobem, nebyla respektována podmínka komplexního využití území, skutečná situace v dotčených místech a existující rozhodnutí správních orgánů.

12. Soud usnesením ze dne 19. 11. 2018, č. j. 54 A 159/2018-10, spojil návrhy na zrušení částí napadeného OOP ke společnému projednání.
13. Odpůrce předně navrhuje, aby soud řízení zastavil, popřípadě návrhy odmítl, neboť navrhovatelé jako odpůrce neoznačili „město M.“, ale „obec M.“, která však napadené OOP nevydala.
14. Po věcné stránce odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu. Má za to, že napadené OOP je v souladu s právními předpisy. Poukazuje na skutečnost, že Krajský úřad Středočeského kraje neshledal důvody pro provedení přezkumného řízení dle podnětů navrhovatelů. Poukazuje na to, že soudní přezkum územně plánovací dokumentace má své pevně stanovené meze, uspořádání obce je výsledkem politického rozhodnutí orgánů územní samosprávy a soudy by se měly řídit zásadou zdrženlivosti. K tomu odkazuje zejména na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, a ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2016, č. j. 67 A 4/2016-114, jehož závěry byly potvrzeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68.
15. Odpůrce uvádí, že navrhovatelé nepodali námitky k návrhu územního plánu při veřejném projednání, ale až při opakovaném veřejném projednání, ačkoli návrh řešení v uvedené funkční ploše nebyl mezi řádným a opakovaným veřejným projednáním podstatně měněn. Pro navrhovatele se situace naopak zlepšila vypuštěním podmínky etapizace pro plochu 17a. Jelikož navrhovatelé byli v průběhu pořizování napadeného OOP z důvodů na své straně pasivní, nemají aktivní věcnou legitimaci a soud by se neměl namítanou věcnou nesprávností OOP zabývat. K důsledkům pasivity navrhovatelů odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2731/10, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-126, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011-162, ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29. Přestože by námitky navrhovatelů mohly být dle § 53 odst. 2 stavebního zákona považovány za bezpředmětné, pořizovatel je z důvodu transparentnosti a předběžné opatrnosti adekvátním způsobem vypořádal. Odůvodnění OOP a vypořádání jednotlivých námitek tvoří jeden celek, z něhož jasně vyplývá, co odpůrce vedlo k nevyhovění požadavkům navrhovatelů. Na detailnost a rozsah vypořádání námitek nelze dle odpůrce klást nepřiměřené požadavky. K tomu odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.
16. Odpůrce má za to, že nemohlo dojít k zásahu do hmotných práv navrhovatelů, neboť vymezení způsobu využití předmětných pozemků dle předchozí územně plánovací dokumentace bylo totožné či obdobné a navrhovatelé mají pravomocné rozhodnutí o umístění staveb na svých pozemcích.
17. Odpůrce chtěl v okrajových částech města, zejména blíže lesním pozemkům, ponechat zástavbu nanejvýš rekreační, a to i s ohledem na dostatek ploch pro trvalé bydlení a přetrvávající problémy s infrastrukturou (zásobování vodou a nutnost rezervovat kapacitu městské čističky odpadních vod pro dosud nezastavěné plochy určené pro bydlení). Na pozemcích navrhovatelů se nachází půda s II. třídou ochrany zemědělského půdního fondu a realizace stavby rodinného domu k trvalému bydlení by byla v kolizi s ochranou zemědělského půdního fondu dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
18. Sousední plocha s funkčním využitím BR byla vymezena z důvodu lepší dopravní dostupnosti a uceleného charakteru plochy ohraničené přístupovými komunikacemi. Předchozím územním plánem byla vymezena pro čistě rekreační výstavbu bez podrobnější regulace vyjma požadavku jednopodlažnosti. Při projednání návrhu napadeného OOP v březnu 2014 bylo i pro tuto plochu navrženo funkční využití „chaty a zahrádky“, při projednání však byla podána námitka vlastníka, jenž upozornil na to, že odpůrce přislíbil možnost změny účelu užívání stavby rekreačních objektů na rodinné domy, pokud vlastníci ustoupí s oplocením za hranice svých pozemků tak,

aby příjezdová komunikace odpovídala požadavkům na šířku veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující stavbu rodinného domu. Plocha tak byla určena jako smíšená (bydlení v rekreačních oblastech), v níž při splnění přísných podmínek je ojediněle možná i výstavba objektů pro trvalé bydlení, resp. změna účelu užívání. Ta se bude týkat pouze staveb blíže k silnici II. třídy, jejichž vlastníci ustoupením oplocení rozšířili přístupovou cestu, ostatní objekty zůstanou rekreačními chatami, neboť šířka veřejného prostranství požadavky právních předpisů nesplňuje. V regulativech plochy BR je současně zakotveno, že nová výstavba rodinných domů je podmíněna výstavbou vodovodu a kanalizace a napojením na veřejnou vodovodní a kanalizační síť.

19. Regulativy plochy BR a CH jsou dle odpůrce podobné, koeficient zeleně je jen o málo nižší než v ploše CH a regulovaná výška budov je stejná. Napojení na síť technické infrastruktury možné není, neboť v lokalitě není zaveden vodovod ani kanalizace a rozšíření do této oblasti není plánováno. K námitkám ohledně územního rozhodnutí uvádí, že územní rozhodnutí je v souladu s původním územním plánem, rekreační objekty patří mezi hlavní využití plochy CH i v novém územním plánu a platná územní rozhodnutí nový územní plán neruší.
20. K pojmu „ochranné pásmo lesa“ odpůrce uvádí, že se jedná o obecně používaný termín pro vzdálenost 50 m od lesa dle § 14 odst. 2 zákona o lesích. Tato hranice dosahuje přibližně do poloviny pozemků navrhovatelů. Poukazuje na požadavek zadání územního plánu důsledně vymezit ochranná pásma, zejména lesní a hřbitova, kde nebude možno postavit žádnou stavbu, na stanovisko Městského úřadu Ř., odboru životního prostředí, k návrhu zadání, v němž vyjádřil požadavek, aby veškeré stavby byly umístěny ve vzdálenosti 50 m a více od okraje pozemků určených k plnění funkcí lesa, a na požadavek Lesů ČR, s. p., nevymezovat zastavitelné plochy „v ochranném pásmu lesa (do 50-ti metrů od hranice pozemků určených k plnění funkcí lesa).“
21. Odpůrce trvá na tom, že k pozemkům navrhovatelů není dostatečný přístup. Část příjezdové komunikace společná pro plochy CH a BR, která vede po pozemcích p. č. X, X a částech pozemků p. č. X, X, X a X po ustoupení oplocení, splňuje požadavky na jednosměrnou komunikaci zpřístupňující stavbu rodinného domu. Další část přístupu k pozemkům navrhovatelů vede po pozemcích p. č. X a X, které požadavky na šířku veřejného prostranství nesplňují. Cesta mezi ploty je zde velmi úzká, pouze pro jedno vozidlo, slepá a na celé délce (více než 100 m) není možnost otočení vozidla. Pro zlepšení dopravní dostupnosti zpracovatel navrhl propojení této komunikace se silnicí II. třídy po pozemcích p. č. X a X, propojení však není veřejně prospěšnou stavbou, pozemky nejsou určeny k vyvlastnění a je na vůli vlastníka těchto pozemků, zda komunikaci postaví nebo postavení umožní. I v tomto případě však vzhledem k nedostatečné šířce komunikace zůstává vhodná pouze pro příjezd k rekreačním objektům, a nikoli domům určeným pro trvalé bydlení. Rovněž cesta blíže k hřbitovu po pozemku p. č. X je úzká, vesměs jen pro jedno vozidlo a v nejsevernější části by její rozšíření znamenalo nutnost ustoupit se stávajícím oplocením.
22. Odpůrce uvádí, že součástí koncepce územního plánu je při přebírání zastavitelných ploch z původního územního plánu v odlehlejších lokalitách s horším přístupem na okraji sídla ponechání původně vymezené funkční plochy s tím, že prostorovým uspořádáním nové výstavby je zástavba omezena tak, aby docházelo k pozvolnému přechodu řidší zástavby (převážně s funkcí rekreační) do volné krajiny.
23. Navrhovatelé v replice s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, uvádí, že pro jejich aktivní legitimaci není vyžadována procesní aktivita při pořizování opatření obecné povahy. Navrhovatelé odmítají, že by byli pasivní v průběhu přijímání napadeného OOP, neboť podávali dvě námitky, a to do opakovaného veřejného projednání územního plánu a II. opakovaného veřejného projednání. Odpůrce v rámci přijímání napadeného OOP neoznačil námitky za opožděné, ale naopak o nich rozhodl, avšak nesprávně, a jeho rozhodnutí je tedy možné přezkoumat. Námitky nelze

považovat za bezpředmětné proto, že by se netýkaly úprav návrhu územního plánu, pro který bylo nařízeno opakované veřejné projednání. Dle § 53 odst. 2 stavebního zákona je dotčený vlastník, jehož pozemek je úpravami dotčen, oprávněn podat opakovaně námitky dle § 52 stavebního zákona. Pozemky navrhovatelů byly změnou návrhu územního plánu dotčeny, neboť byla změněna možnost zastavění z formy etapizace výstavby na běžnou výstavbu. Pozemky byly nepřímo dotčeny též změnou možnosti zastavění sousedních pozemků (např. pozemku p. č. X) jako „bydlení v rekreační krajině.“ Nesouhlasí, že by dotčené pozemky mohli využívat stejným způsobem jako doposud a že vydaná územní rozhodnutí nejsou novým územním plánem nijak dotčena. Územní rozhodnutí o umístění čtyř rekreačních objektů ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. SÚ 7779/2016/Pa, obsahuje rekreační objekty s možností zástavby až 120 m², nový územní plán umožňuje zástavbu pouze do 80 m² celkové podlahové výměry všech podlaží včetně technických místností, přístavků, verand, teras se zastřešením, zastřešených vstupů a zimních zahrad. S ohledem na to, že v odůvodnění nového územního plánu je napsáno, že „*platná územní rozhodnutí nový územní plán neruší, pokud jsou ale v rozporu s urbanistickou koncepcí nebo s žádoucím rozvojem obce, nejsou do ÚP pro budoucí rozvoj přebírána*“, nelze předpokládat, že navrhovatelům bude za účinnosti nového územního plánu vydáno stavební povolení, které by umožňovalo výstavbu rekreačních objektů v rozsahu 120 m² zastavěné plochy. Tím bylo zasaženo do legitimního očekávání navrhovatelů, kteří mohli předpokládat, že budou moci své pozemky zastavět v rozsahu 120 m². Postup odpůrce je v rozporu s konstantní rozhodovací praxí správních soudů, neboť nešetří práva navrhovatelů nabytá v dobré víře. K tomu navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139.

24. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). K namítanému chybnému označení odpůrce („obec M.“ namísto „města M.“) v návrzích soud poznamenává, že se jedná o zjevnou nesprávnost, přičemž z návrhu je zřejmé, proti komu směřuje, a to s ohledem na označení sídla i napadeného opatření obecné povahy. Nadto soud připomíná, že odpůrcem je ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal (§ 101a odst. 3 s. ř. s.) a případná chyba v označení odpůrce nemůže být důvodem odmítnutí návrhu.
25. Soud se dále zabýval přípustností návrhu. Podle § 101 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
26. Navrhovatelé svoji legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnictví pozemků p. č. X, X a X, které soud ověřil z katastru nemovitostí. Mezi účastníky není sporu o tom, že jde o pozemky, které jsou napadeným OOP regulovány. Odpůrce namítal, že napadené OOP nemohlo způsobit žádný zásah do práv navrhovatelů, neboť vymezení způsobu využití předmětných pozemků dle předchozí územně plánovací dokumentace bylo „*totožné či obdobné*“, vydané územní rozhodnutí není novým územním plánem dotčeno a navrhovatelé mohou pozemky užívat jako doposud.
27. Soud se proto zabýval tím, zda navrhovatelé mohli být zkráceni na svých právech tím, že uvedené pozemky, které byly předchozím územním plánem zařazeny do plochy „rekreace – chatové kolonie a osady“, byly napadeným OOP zařazeny do plochy „chaty a zahrádky“, a nikoli do plochy „bydlení v rekreačních oblastech“. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, totiž „*[v]lastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno*.“ Obdobně podle rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74, „*[s]kutečnost, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy nezměnil reálný stav užívání pozemku, ani že nezměnil účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ navrhovatele, nemůže být kvalifikováno jako nezákonnost, neboť to je projevem procesu územního plánování, který je výrazem práva obce na samosprávu*.“ V rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, Nejvyšší správní soud doplnil, že „*[i] v těchto případech musí být zřejmé, že postup pořizovatele územně plánovací dokumentace není svévolí a že zachování faktického stavu směřuje ke konkrétnímu cíli, kterého nelze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem*.“ Navrhovatelé

v posuzované věci namítají právě to, že zachování funkčního využití „chaty a zahrádky“ je nepřiměřené, diskriminační a v rozporu s jejich legitimním očekáváním. Jedná se tedy o případ, v němž Nejvyšší správní soud připustil aktivní procesní legitimaci přesto, že se opatřením obecné povahy oprávnění navrhovatele ve vztahu k využití jeho pozemku nezměnilo. V daném případě nadto není schválené vymezení funkčního využití pozemků zcela shodné jako v předchozím územním plánu (došlo mj. ke zpřesnění regulativů stanovením maximální celkové hrubé podlažní plochy objektů pro individuální rekreaci, kterou předchozí územní plán konkrétně nestanovil). Navrhovatelé tedy jsou k podání návrhu v dané věci procesně legitimováni.

28. Při věcném posouzení návrhu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu k 24. 9. 2018. Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
29. K projednání věci soud nařídil jednání, při němž účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
30. Ze správního spisu soud zjistil, že navrhovatelé uplatnili námitky při opakovaném veřejném projednání (námitky č. 25, 26 a 30 ze dne 4. 8. 2014), jimiž se domáhali toho, aby odpůrce pozemky X, X a X namísto funkčního využití „chaty a zahrádky“ zařadil do ploch s funkčním využitím „bydlení v rekreačních oblastech“. Námitky shodně odůvodnili tím, že pozemky se nachází v zastavitelném území obce, přičemž pozemek X bezprostředně navazuje na oblast, jejíž funkční využití je takto vymezeno a je od ní oddělen pouze příjezdovou komunikací, která hraničí s pozemkem po jeho východní straně. Příjezd k pozemkům je dále zajištěn po místní obslužné komunikaci při severní hranici pozemků. Návrh územního plánu počítá se zakruhováním komunikace a napojením na ulici O. V blízkosti pozemků je umístěno elektrické vedení, na něž se lze v souvislosti s výstavbou objektů pro individuální rekreaci připojit. Parametry pozemků splňují požadavky stanovené v textové části návrhu pro realizaci objektů pro individuální rekreaci. Nesouhlas se zařazením do plochy s funkčním využitím CH a požadavek na zařazení do plochy s funkčním využitím BR navrhovatelé zopakovali při II. opakovaném veřejném projednání v námitkách ze dne 16. 5. 2018 (námitky č. 72 až 74), v nichž dále pouze odkázali na své předchozí námitky.
31. Odpůrce námitkám podaným 4. 8. 2014 nevyhověl s odůvodněním, že pozemky byly pro využití „chaty a zahrádky“ vymezeny také v předchozím územním plánu a vlastníci je mohou využít funkčně stejným způsobem jako doposud. Využití bylo ponecháno s ohledem na blízkost lesa a jeho ochranného pásma, které se nachází na části předmětných pozemků. Přístup k pozemkům je nedostatečný podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. Ponechat na území města volné pozemky s možností výstavby rekreačních objektů je vhodné z hlediska zachování polyfunkčnosti sídla a zvýšení jeho rekreačního potenciálu. Lokalita je při svém těsném sepětí s přírodou k tomuto využití vhodná. Námitky ze dne 16. 5. 2018 byly vyhodnoceny jako bezpředmětné, neboť upravený návrh územního plánu byl při druhém opakovaném veřejném projednání projednáván pouze v rozsahu úprav, které se netýkaly zařazení předmětných pozemků do plochy s rozdílným způsobem využití.
32. Soud konstatuje, že námitky proti upravenému návrhu územního plánu, který je projednáván podle § 53 odst. 2 stavebního zákona pouze v rozsahu provedených podstatných úprav, mohou podávat pouze ti vlastníci, jejichž pozemky byly podstatnou úpravou územního plánu dotčeny (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, uveřejněný pod č. Sb. NSS 3212/2015).
33. Z předložené dokumentace vyplývá, že v návrhu OOP, který byl veřejně projednán dne 26. 3. 2014, byly pozemky navrhovatelů shodně jako v návrhu, který byl předmětem opakovaného veřejného projednání dne 28. 7. 2014, zařazeny v zastavitelné ploše 17a s funkčním vymezením CH (chaty a zahrádky), přičemž ani regulativy pro tuto plochu v textové části se nezměnily. Oproti předchozímu návrhu, který pro plochu 17a stanovil zařazení do I. etapy

výstavby z tehdy navržených tří etap, již odpovídalo využití území v současnosti bez dalších omezení, bylo v ploše 17a od etapizace upuštěno. V zastavěném území na ploše východně od plochy 17a vymezené pozemními komunikacemi (ulice O., H., U H. a L.) byla plocha CH změněna oproti původnímu návrhu na plochu BR (bydlení v rekreačních oblastech) na základě námitek dotčených vlastníků podaných při veřejném projednání (námitka č. X vlastníka pozemku p. č. X a námitka č. X vlastníka pozemků X, X, X a X), že dle dohody s odpůrcem splnili podmínky ustoupení s oplocením a rozšíření přilehlých komunikací. Došlo též ke změně regulativů pro plochu BR, u níž byl mimo jiné navýšen limit celkové hrubé podlažní plochy staveb rekreačních objektů, které obdobně jako v ploše CH představují hlavní využití této plochy, z 80 m² (shodné jako u rekreačních objektů v ploše CH) na 120 m² (limit u plochy CH zůstal nezměněn), při stanovení dalších podmínek pro povolování nových staveb.

34. Ačkoli zrušení etapizace výstavby u ploch určených k zastavění lze obecně považovat za podstatnou úpravu návrhu územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185), v konkrétním případě se změna navrhovatelů jako vlastníků pozemků v ploše 17a nedotkla, neboť oproti původnímu zařazení do etapy I, která umožňovala využití území v současnosti bez dalších omezení, k faktické změně nedošlo. Nelze však přehlédnout, že navrhovatelé se domáhali změny funkčního využití pozemků a jejich zařazení do plochy BR s ohledem na změnu, k níž došlo na sousední ploše, přičemž namítali splnění podmínek pro umístění objektů pro individuální rekreaci, ve vztahu k nimž se změnila regulativy v ploše BR oproti ploše CH (mj. zvýšení maximální celkové hrubé podlažní plochy). Ačkoli tedy navrhovatelé brojili svými námitkami proti vymezení plochy s funkčním využitím CH na svých pozemcích, které zůstalo nezměněno, s ohledem na další související změny bylo na místě námitky vypořádat, což odpůrce učinil. Jelikož námitky podané dne 16. 5. 2018 nesměřovaly proti úpravě, která byla předmětem druhého opakovaného projednání, ani nepoukazovaly na nové v mezidobí nastalé související skutečnosti, ale odkazovaly pouze na námitky ze dne 4. 8. 2014, které byly odpůrcem vypořádány, nebylo třeba o nich věcně rozhodnout.
35. Navrhovatelé tvrdí, že námitky byly vypořádány nedostatečně. K požadavkům na míru konkrétnosti námitek proti opatření obecné povahy existuje mnoho judikatury. Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že na rozhodnutí o námitce je třeba klást stejné požadavky, jako na standardní rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to zejména co do přezkoumatelnosti odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Reakcí na tento přístup požadující vysoký standard vypořádání námitek pak představuje nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž Ústavní soud sice nevyloučil užití § 68 odst. 3 správního řádu na uvedené případy, avšak konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování, což by mohlo představovat zásah do práva na obecní samosprávu. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, následně Ústavní soud zdůraznil, že obecný závěr o nebezpečí nepřiměřených požadavků na odůvodnění, jak byl formulován ve výše zmiňovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11, nemá samostatný význam bez vztahu ke konkrétním okolnostem, které by ve skutkových poměrech té které věci odůvodňovaly obavu z ohrožení funkčnosti územního plánování, narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Bez vztahu ke skutkovým okolnostem lze totiž konstatovat toliko to, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný: opatření obecné povahy v takových případech totiž zpravidla, i přes své zvláštnosti, bude materiálně rozhodnutím ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod [srov. odst. 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)]. Je pak nasnadě, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze

na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci, jak bylo již výše vyloženo).

36. Rovněž je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).
37. Odůvodnění, pro které odpůrce zařadil pozemky navrhovatelů do plochy CH, a nikoli do plochy BR, lze považovat za dostatečné, v souladu s výše uvedenou judikaturou. Při vypořádání námitek podaných k územnímu plánu je i vzhledem k jeho koncepční povaze nezbytná určitá míra obecnosti. Soud též připomíná, že důvody, pro které odpůrce námitkám nevyhověl, nelze hledat pouze ve vlastním vypořádání námitek, nýbrž i v textové části a obecné části odůvodnění napadeného OOP, v níž odpůrce (resp. zpracovatel podle jeho zadání) formuloval určité obecné vůdčí zásady.
38. V odůvodnění napadeného OOP odpůrce obecně vyjádřil zájem zachovat charakteristickou převahu bydlení a rekreace v krajině a urbanistickou koncepcí toliko s drobnými úpravami navázat na stávající stav daný předchozím územním plánem a ponechat přírodní a rekreační charakter chatových osad v okrajových částech M. beze změn. Předchozí územní plán předimenzoval rozvojové plochy, které dosud nebyly vyčerpány (str. 12 až 14 výrokové části). Odpůrce (str. 42 a násl. odůvodnění) vysvětluje, že velkou část zástavby M. tvoří tzv. sídelní kaše, tedy relativně řídká zástavba, již nelze pro její neuspořádanost pokládat ani za městskou, ani za vesnickou, což je obecně považováno za nežádoucí stav (resp. trend) z hlediska ekologického (tento typ osídlení vytváří závislost na dopravě osobními automobily) i urbanistického (klade značné nároky na infrastrukturu a občanskou vybavenost), přičemž odpůrce hodlá dalšímu takovému rozvoji zamezit. Odpůrce vyhodnotil proměnu rekreačních ploch (chatových osad) na obytné části v okrajových částech za nežádoucí a vysvětlil, proč nepovažuje za vhodné, aby v nich vznikaly další plochy umožňující výstavbu rodinných domů k trvalému bydlení. Vysvětlil, že rozvoj je limitován omezenou kapacitou veřejné infrastruktury (str. 13 výrokové části či str. 16 odůvodnění). Dopravní infrastruktura je nedostačující, na mnoha místech nejsou splněny předepsané šířky veřejných komunikací dle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., cesty v chatových oblastech mají často šířku pouze 3 m s velkým počtem slepých komunikací delších než 100 m bez možnosti otočení vozidel, navržené úpravy vyžadují širší dohodu s vlastníky soukromých pozemků (str. 13 a 14 a 47 odůvodnění napadeného OOP) a též jiné součásti městské technické infrastruktury jsou na hraně svých možností. To platí pro kanalizaci a čističku odpadních vod (str. 57 a násl. odůvodnění napadeného OOP) a vodovod (str. 55 a násl. odůvodnění), školy a školky (tato otázka není v územním plánu řešena podrobně, na str. 19 odůvodnění se však konstatuje jako jeden z problémů v území a na str. 13 výroku a str. 72 odůvodnění je uvedena jako důvod etapizace). O tom, že co do zásobování pitnou vodou je situace v M. vážná, svědčí i skutečnost, že v létě 2015 vyschla jedna z městských studen (str. 21 výrokové části). Vzhledem k odlehlosti, nedostatečné šířce komunikací a omezenému rozpočtu města není navržena veřejná kanalizace a zásobení veřejným vodovodem v chatových rekreačních oblastech a odlehlých lokalitách (str. 56 až 58 odůvodnění). Provedena a navržena není ani plynofikace chatových osad a odlehlých lokalit (str. 60 odůvodnění). Územní plán se snaží respektovat stávající významné krajinné prvky a stávající chatové oblasti ponechat v rekreačním charakteru s podstatným zastoupením nezpevněných a nezastavěných ploch (str. 17 odůvodnění). Regulativy v chatových oblastech pak mají chránit jejich přírodní charakter (str. 14 odůvodnění). Přírodní krajina má být „zatažena“ do blízkosti sídla zelenými „klíny“, navazujícími na okolní přírodu, které pomáhají členit zástavbu na menší celky a posilují ekologickou stabilitu krajiny (str. 25 textové části).

39. V tomto konkrétním případě má odpůrce zájem zachovat čistě rekreační charakter v zastavitelné ploše 17a, která byla obdobně vymezena též v předchozím územním plánu, na nějž odpůrce navazuje. Lokalita byla vyhodnocena jako vhodná pro tento účel s ohledem na blízkost lesa a jeho „ochranného pásma“, které se nachází na části pozemků, a tedy její těsné sepětí s přírodou. Ponechání pozemků s možností výstavby rekreačních objektů odpovídá zadání územního plánu a požadavku na zachování polyfunkčnosti sídla a zvýšení jeho rekreačního potenciálu. Odpůrce poukázal též na nedostatečnost přístupu k těmto pozemkům dle vyhlášky č. 501/2006 Sb. a skutečnost, že s ohledem na vymezení funkčního využití v předchozím územním plánu mohou vlastníci využít pozemky stejným způsobem jako doposud. Z grafické části (výkres N.2 *Hlavní výkres*) vyplývá, že pozemky navrhovatelů se nachází v okrajové části M. v zastavitelném území 17a v blízkosti lesa, přičemž ze severní a západní strany jsou obklopeny zastavěnou plochou s funkčním využitím CH s existující chatovou zástavbou, po jižní straně směrem ke komunikaci II/335 se nachází plocha luk a pastvin, na niž směrem ke komunikaci navazuje opět plocha zastavitelného území s funkčním využitím CH. Severně od komunikace II/335 se nachází převážně plochy lesů, luk a pastvin, orné půdy, a chaty a zahrádky, na východ od pozemků navrhovatelů byla vymezena plocha BR. V dané lokalitě není navrženo napojení na vodovod a kanalizaci (výkres N.6 *Veřejná technická infrastruktura – kanalizace a vodní hospodářství*). Přístup k pozemkům je po severní straně veden po úzké, v současnosti slepé místní obslužné komunikaci, přičemž OOP předpokládá výstavbu místní obslužné komunikace, která umožní její napojení dále na ulici O., tato stavba nebyla vymezena jako veřejně prospěšná (výkresy N.4 *Koncepce veřejné dopravní infrastruktury* a N. 7 *Výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací*).
40. Výše uvedené odůvodnění považuje soud za dostatečné a racionálně odůvodněné. Z napadeného OOP je zřejmé, jaké úvahy odpůrce vedly k zachování plochy s funkčním vymezením chaty a zahrádky (a nikoli bydlení v rekreačních oblastech) na pozemcích navrhovatelů. Námitka nedostatečného odůvodnění a nepřezkoumatelnosti tak není důvodná.
41. Nepřezkoumatelným nečiní napadené OOP ani blíže nespecifikovaný poukaz na nedostatečný přístup k pozemkům navrhovatelů dle vyhlášky č. 501/2006 Sb. v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, neboť v případě OOP lze akceptovat jistou míru obecnosti a v kontextu celého OOP a jeho odůvodnění postačuje i pouhý poukaz na nedostatečnost komunikací, která je rozvedena v dalších částech OOP, bez odkazu na právní předpis. Problémy dopravní infrastruktury jsou pouze jedním, nikoli jediným z důvodů pro zachování plochy výlučně pro rekreaci (zatímco plocha BR podmíněně připouští též umístění staveb pro bydlení). Odůvodnění napadeného OOP obsahuje odkaz na konkrétní ustanovení vyhlášky (zejm. § 20 odst. 7 a § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., pokud jde o šíře veřejných prostranství) a poukazuje na nedostatečnou šíři komunikací, problém slepých komunikací bez obratiště a nutnost součinnosti vlastníků pro realizaci navržených řešení (propojení či rozšíření komunikací). Z grafické části návrhu i leteckých snímků (dostupných na www.mapy.cz) je patrné, že tento problém rozvedený v obecné části odůvodnění se týká i pozemků navrhovatelů. Pro posouzení dopravní obslužnosti pozemku není rozhodná jen skutečnost, že přiléhá k nějaké (jakékoli) komunikaci, nýbrž také to, jaká je její povaha a povaha komunikací návazných (tj. jejich šíře, kvalita, povrch, možnost rozvoje atd.).
42. Úkolem soudu při přezkumu OOP není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, ale korigovat extrémy a nepřipustit zásahy do vlastnického práva, které jsou nepřiměřené, vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, dále též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68).

43. Vymezení výlučně rekreačního funkčního využití (s nepřipustným využitím pro nové stavby pro bydlení) a snaha zachovat chatový charakter na pozemcích navrhovatelů v okrajové části obce v blízkosti lesa, s omezenou technickou infrastrukturou a horší dopravní dostupností, zasazené mezi další plochy s tímž funkčním využitím, odpovídá celkové koncepci napadeného OOP a požadavku na rozvoj rekreačního potenciálu a zachování rekreační funkce zejména v oblastech, které byly shodně vymezeny předchozím územním plánem a nacházejí se na okraji obce s horší technickou infrastrukturou, která je limitována a jejíž další rozvoj je omezen mj. rozpočtem obce, a nelze je považovat za nepřiměřené.
44. Soud pokládá za rozumné a odpovědné, pokud město omezuje rozvoj svého území takovým způsobem, aby dostačoval stávající kapacitě veřejné infrastruktury, resp. aby ji zvládalo kontinuálně navyšovat. Takový postup je korektní ve vztahu ke všem současným i budoucím obyvatelům města, neboť je tak více pravděpodobné, že se nebudou muset potýkat s problémy souvisejícími s nedostatečnou kapacitou veřejné infrastruktury. Za situace, kdy zastavitelné plochy vymezené předchozím územním plánem nebyly vyčerpány, přičemž obec se snaží řešit problémy vyvolané mj. dřívější chaoticky a nekonceptně se rozšiřující zástavbou a přeměnou původně rekreačních chatových oblastí na obytnou zástavbu (str. 12 výrokové části), včetně problémů s nežádoucí relativně řídkou zástavbou, a zejména pak nedostatečnou technickou a dopravní infrastrukturou, přičemž současně chce zachovat rekreační a chatový charakter části území a rozvíjet podmínky pro rekreaci, odpovídá komplexnímu řešení v souladu s výše uvedenými cíli a požadavkem na hospodárné vynakládání prostředků, jakož i požadavku udržitelného rozvoje a vyvažování zájmů, pokud bude infrastruktura rozvíjena primárně v plochách určených k bydlení (s ohledem na omezené prostředky) a dojde k zahuštění obytné zástavby, zatímco okrajové části obce více spojené s okolní přírodou budou nadále určeny výlučně pro rekreaci, s užším vymezením podmínek pro umístění objektů pro individuální rekreaci (včetně konkrétního stanovení jejich maximální celkové hrubé podlažní plochy) tak, aby byl zachován přírodní charakter těchto ploch a nedocházelo k nežádoucímu jevu v podobě umísťování staveb pro rekreaci, které v rozporu se zamýšleným charakterem území svou povahou fakticky odpovídají rodinným domům a jsou takto využívány. Soud neshledal rozpor odpůrcem zvoleného řešení s cíli a úkoly územního plánování. Soud se neztotožňuje s navrhovateli v tom, že by důvodem pro nevyhovění námitek a vymezením funkčního využití CH na pozemcích navrhovatelů bylo pouze jejich vymezení v předchozím územním plánu. Nesoulad s cíli územního plánování nelze dovozovat z toho, že neodpovídá představám navrhovatelů, které navíc ani v průběhu přípravy OOP nad rámec záměru umístit v lokalitě stavbu pro individuální rekreaci, kterou plocha CH připouští, neprojevili. Námitky navrhovatelů týkající se rozporu s cíli územního plánování a nepřiměřenosti napadeného OOP soud tedy neshledal důvodnými.
45. Do jisté míry nesouladné s celkovou obecnou koncepcí se spíše jeví připuštění staveb pro trvalé bydlení na ploše vymezené východně od pozemků navrhovatelů. Jedná se nicméně o ucelenou plochu na jižní straně přímo přiléhající k páteřní ulici O., vymezenou dalšími pozemními komunikacemi, přičemž z vypořádání námitek č. X a X je patrné, jaké důvody vedly odpůrce k jejich akceptaci a změně původně zamýšleného funkčního využití CH na BR tak, aby zde bylo připuštěno umístění rodinných domů, respektive změna způsobu využití u stávajících objektů pro rekreaci s tím, že tito vlastníci dle historické dohody s odpůrcem přistoupili k rozšíření veřejného prostranství, na němž se nachází přístupové komunikace k těmto pozemkům, na úkor svých pozemků, přičemž někteří zde již na základě příslibu odpůrce realizovali stavby svými parametry odpovídající rodinným domům. Provedení změny pouze v této ploše (a nikoli na pozemcích navrhovatelů) soud neshledává ve vztahu k navrhovatelům nedůvodně diskriminační. Argument spočívající v rozšíření přístupové komunikace by mohl svědčit toliko přiléhajícímu pozemku X navrhovatele a), nikoli pozemkům X a X, ani pozemkům v zastavěném území na severní a západní straně od pozemků navrhovatelů rovněž s vymezeným funkčním využitím CH, k nimž je dále veden přístup po pozemcích p. č. X a X, přičemž tyto plochy tvoří logický celek dále

navazující na lesní pozemky. Navrhovatelé přitom netvrdili, že by se nacházeli v obdobné specifické situaci jako vlastníci pozemků, na nichž došlo ke změně funkčního využití, tedy že by dle příslibu odpůrce omezili svá vlastnická práva s cílem rozšířit veřejné prostranství. Nadto je třeba konstatovat, že důvodem pro ponechání ploch chat a zahrádek, v nichž se předpokládá hlavní využití pro menší rekreační objekty pro individuální rekreaci a (oproti ploše BR) je vyloučeno stavět nové stavby pro trvalé bydlení s cílem zachovat rekreační charakter těchto oblastí v okrajových částech M., není pouze problematická nedostatečná dopravní infrastruktura, ale také zachování polyfunkčního využití území a rozvoj jeho rekreační funkce. Plochy CH byly vymezeny s přihlédnutím k jejich vymezení v předchozím územním plánu, který vymezil dostatek zastavitelných ploch, limitům technické infrastruktury (nejen dopravní, ale též vody, kanalizace či plynu) a s ohledem na další faktory, které je činí vhodné pro daný účel, zejména s ohledem na blízkost přírody (lesa). S přihlédnutím k výše uvedenému soud neshledal důvodnými námitky týkající se nedůvodné diskriminace a rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu.

46. Dále se soud zabýval námitkou porušení legitimního očekávání, jež má navrhovatelům svědčit na základě územního rozhodnutí Městského úřadu M. ze dne 24. 1. 2017, č. j. MUMN/564/2017/pats, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o umístění stavby čtyř rekreačních objektů včetně žump, vnitřních částí přípojek kanalizace, vody a elektro na pozemcích p. č. X, X a X s tím, že pro pozemek p. č. X byl vydán souhlas s dělením na dva pozemky. Rekreační objekty budou o zastavěných plochách do 120 m², stavby budou napojeny na stávající kopanou studnu na pozemku p. č. X. Rozhodnutím ze dne 19. 6. 2018, č. j. MUMN/3721/2018/pats, byla prodloužena platnost územního rozhodnutí o 2 roky ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.
47. Rozhodnutí o umístění staveb (územní rozhodnutí) vydané před nabytím účinnosti nového územního plánu, které vycházelo z územního plánu účinného v době vydání rozhodnutí, nepozbývá účinnosti nového územního plánu, s nímž je územní rozhodnutí v rozporu, svých účinků. Soulad s územně plánovací dokumentací je posuzován v rámci územního řízení, nikoli v dalších navazujících fázích. To ostatně potvrzuje i judikatura, na kterou poukazují navrhovatelé, v níž se uvádí: „*stavební úřad není ve stavebním řízení oprávněn posuzovat soulad projektové dokumentace s územním plánem, který nabyl účinnosti poté, co v předcházejícím územním řízení bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139). Z toho vychází též napadené OOP, v němž se v obecném odůvodnění ke všem námitkám a připomínkám deklaruje, že „*platná územní rozhodnutí nový územní plán neruší, pokud jsou ale v rozporu s urbanistickou koncepcí nebo s žádoucím rozvojem obce, nejsou do ÚP pro budoucí rozvoj přebírána*.“ Jestliže tedy navrhovatelé získali územní rozhodnutí na stavbu čtyř rekreačních objektů, které jim zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétních pozemcích stavbu o definovaných parametrech (rekreační objekty o zastavěných plochách do 120 m²), přijetím nového územního plánu nebylo toto rozhodnutí ve svých účincích nikterak dotčeno. Přijetí OOP nebrání realizaci záměru. Ve stavebním řízení ani při vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru není soulad s novým územním plánem posuzován. Legitimní očekávání navrhovatelů vyvolané vydaným územním rozhodnutím tedy nemůže být novým územním plánem a vymezením plochy CH dotčeno. Omezení stanovené napadeným OOP se projeví pouze v případě, že územní rozhodnutí pozbude účinků, aniž bylo využito, případně při posuzování dalších budoucích záměrů či změn, ve vztahu k nimž však legitimní očekávání navrhovatelů nemohlo vzniknout, neboť pouze územní rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavbu o definovaných parametrech. Napadené OOP tedy nezasahuje legitimní očekávání navrhovatelů a tento návrhový bod není důvodný.
48. K namítanému pochybení odpůrce, pokud jako důvod pro nevyhovění námitkám uvedl, že se části pozemků nachází v ochranném pásmu lesa, soud uvádí, že lze souhlasit s navrhovatelem v tom, že lesní zákon institut ochranného pásma nezná a v § 14 odst. 2 stanoví pouze povinnost

opatřit si v případě umístění stavby v blízkosti 50 metrů od lesa souhlas orgánu státní správy lesů, avšak vznik staveb v tomto prostoru *a priori* nevylučuje. Odůvodnění námitek je však třeba chápat primárně jako poukaz na blízkost lesa, která činí pozemek vhodným pro zachování plochy rekreace, společně s dalšími faktory, jak bylo shora uvedeno. Funkční využití CH ostatně umístění staveb ve vzdálenosti 50 m od lesa nevylučuje, byť OOP obecně vyjadřuje snahu zachovat volné nezastavěné plochy v blízkosti lesů (srov. str. 11 a 12 odůvodnění, kde se uvádí, že důsledné vymezení ochranných pásem kolem lesa bylo již součástí zadání, přičemž tato zásada se do napadeného OOP promítla, ač ji s ohledem na charakter města nebylo možno aplikovat důsledně). Z OOP je též patrné, proč došlo k vymezení plochy BR na zastavěném území východně od pozemků navrhovatelů. K námitce, že by nedošlo k narušení spojení s přírodou, soud konstatuje, že je třeba důvody pro umístění plochy chápat v jejich vzájemném kontextu a v souladu s jejich smyslem. Blízkost přírody je důvodem, pro který je plocha vhodná pro rekreaci, přičemž funkční vymezení je racionální též s přihlédnutím k dalším okolnostem a z hlediska celkového řešení území. Návrhový bod tedy není důvodný.

49. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným a ani z obsahu správního spisu nevyšla najevo vada procesu pořizování územního plánu, k níž by byl soud povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl návrhy na zrušení části opatření obecné povahy v plném rozsahu (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
50. Soud neprovedl navržené důkazy, které jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a z jehož obsahu vycházel. Soud dále pro nadbytečnost neprovedl další účastníky označené důkazy, a to zejména sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje k podnětům navrhovatelů na provedení přezkumného řízení a výřez výkresu původního územního plánu s legendou, neboť jejich obsah nebyl mezi účastníky sporný, a dále odpůrcem předloženou fotodokumentaci, neboť soud si učinil dostatečnou představu o situaci v místě z napadeného OOP a z náhledu do mapového portálu www.mapy.cz a katastrální mapy a ortofotomapy, jimiž důkaz provedl.
51. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Odpůrce měl ve věci úspěch, a proto mu náhrada nákladů řízení náleží. Tyto náklady zahrnují náklady na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrce městem, které nevykonává působnost orgánu územního plánování, tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (pořizovatelem územního plánu byl Městský úřad v R.), má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, bod 23). Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů, náhrada za promeškaný čas a náhrada DPH. Zástupce odpůrce provedl v řízení tři účelné úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, písemné podání soudu ve věci samé ze dne 18. 4. 2019 a účast na soudním jednání dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu] po 7 100 Kč za úkon dle § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 12 odst. 3 advokátního tarifu, který je třeba aplikovat s ohledem na spojení tří samostatných návrhů ke společnému projednání. Písemné podání soudu ze dne 18. 12. 2018 nepovažuje soud za podání ve věci samé, které by bylo možno podřadit pod úkon dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. K odměně za právní služby v souhrnné výši 21 300 Kč byla přičtena paušální částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů za každý ze tří uvedených úkonů právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Dále soud zástupci odpůrce přiznal náhradu ve výši 356,81 Kč za cestovní výdaje odpovídající cestě automobilem z J. u P. (sídlo pobočky advokátní kanceláře zástupce odpůrce) ke zdejšímu soudu a zpět, jejímž důvodem byla účast na soudním jednání. Vzdálenost mezi sídlem pobočky a zdejším soudem činí

31 kilometrů. Zástupce odpůrce se k soudu dopravoval osobním automobilem značky V. G. registrační značky X se spotřebou pohonných hmot v kombinovaném provozu 5 litrů/100 kilometrů (třetí hodnota z řádku 27 předloženého technického průkazu) při ceně benzínu 33,10 Kč za litr a při sazbě základní náhrady za 1 kilometr jízdy ve výši 4,10 Kč podle § 1 písm. b) a § 4 písm. a) vyhlášky č. 333/2018 Sb. Soud také přiznal zástupci odpůrce náhradu za promeškaný čas strávený cestou ve výši 400 Kč, neboť cesta z J. u P. ke zdejšímu soudu trvá podle internetové stránky www.mapy.cz v ideálních podmínkách 32 minut, tj. při každé ze dvou cest se jedná o dvě započaté půlhodiny při sazbě 100 Kč za každou započatou půlhodinu podle § 14 advokátního tarifu. Součet výše uvedených částek ve výši 22 956,81 Kč byl zvýšen o částku 4 820,93 Kč odpovídající náhradě za 21 % DPH, neboť zástupce odpůrce je společníkem právnické osoby podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, která je plátcem daně z přidané hodnoty. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 27 777,74 Kč jsou navrhovatelé povinni uhradit rovným dílem k rukám zástupce odpůrce podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 27. srpna 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu