



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatelky: **J. P.**

bytem X

proti

odpůrkyni:

obec Nalžovice

sídlem Chlum 21, 262 93 Nalžovice

zastoupena advokátkou JUDr. Jaroslavou Vaňkovou

sídlem Leštínská 12, 193 00 Praha 9

za účasti:

1) E. M.

bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Hrtúsem

sídlem Klimentská 36, 110 00 Praha 1

2) J. K.

bytem X

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. X Územního plánu obce N. schválené usnesením Zastupitelstva obce N. ze dne 2. 5. 2019, č. 18/2019,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 10 800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jaroslavy Vaňkové, advokátky.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka 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 toho, aby soud zrušil změnu č. X Územního plánu obce N. schválenou usnesením Zastupitelstva obce N. ze dne 2. 5. 2019, č. 18/2019 (dále jen „napadená změna“), a to v části, v níž se vymezuje nová

zastavitelná plocha OV4-NP pro venkovské bydlení v bezprostředním sousedství nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky (p. č. st. X s domem č. p. X a p. č. X, X, X a X v katastrálním území N. P. a obci N.).

2. Navrhovatelka tvrdí, že se pořizovatel napadené změny adekvátně nevypořádal s jejími námitkami, v nichž namítala konkrétní negativní dopady vymezení plochy OV4-NP na její nemovitosti. Navrhovatelka citovala své jednotlivé námitky a dílčí část jejich vypořádání odpůrkyní, přičemž konstatovala, že závěry odpůrkyně považuje za nesprávné a nezákonné. Namítá, že od počátku uváděla, že se cítí být dotčena důsledky nové výstavby, tedy hlukem, prachem, vibracemi, výfukovými plyny, zvýšenou dopravou a rovněž poklesem spodní vody, z dlouhodobého hlediska pak narušením pohody bydlení a soukromí spojeného s umístěním jejích nemovitostí v okrajové části obce. V obecné rovině pak namítala rozpor navrhované změny s konkrétními právními předpisy s tím, že není třeba rozšiřovat rozsah zastavitelných ploch, a to ani po zdánlivě značné redukci stávajících zastavitelných ploch. V tomto stádiu nezná skutečné parametry potenciálně umísťovaných staveb, proto ani nemohla uvést konkrétnější námitky proti takovým stavbám a konkrétněji vymezit porušené právní předpisy, přesto toho odpůrkyně zneužívá k účelové bagatelizaci jejích námitek.
3. Navrhovatelka předně namítá, že předpoklad odpůrkyně, že uvolnění zastavitelného území automaticky umožňuje bez dalšího vymezení nových zastavitelných ploch, nemá oporu v právních předpisech a pomíjí, že ochrana nezastavěného území je základním cílem územního plánování, který je třeba podle § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) respektovat. V lokalitě OV4-NP se vymezuje zastavitelná plocha mimo zastavěné území, jedná se proto o rozrůstání do krajiny, které zvyšuje náklady na veřejné zdroje (veřejná infrastruktura včetně dopravy a nakládání s odpady) a dopad na životní prostředí. Cílem právní úpravy je přitom vytváření kompaktních sídel, a nikoliv rozptýlená výstavba v podobě tzv. satelitů.
4. Rozrůstání zástavby do krajiny je nežádoucí, proto je třeba hledat proporcionální řešení střetu mezi veřejným zájmem na rozvoji obce a veřejným zájmem na ochraně krajiny a racionálním uspořádání sídel. Nutnost rozšíření zastavitelných ploch přitom musí být zdůvodněna i při současném uvolnění jiných ploch. Odpůrkyně však takto nepostupovala a nevysvětlila ani, proč je nezbytné vymezit právě tuto plochu a zda není možné potřebu rozvoje řešit jinak, souladněji se zájmem na ochraně krajiny. Napadená změna je tak nepřezkoumatelná.
5. Podle navrhovatelky nelze dále opomenout, že východiskem pro uvolnění větší zastavitelné plochy byl naprosto nereálný rozsah stávajících zastavitelných ploch (plochy pro nových 139 rodinných domů v obci se 141 domy, kde vznikají jen jednotky nových rodinných domů ročně – konkrétně za dobu platnosti územního plánu byla zahájena jen stavba 12 domů, z čehož bylo dokončeno 9 domů), což přiznává nejen odpůrkyně, ale uznal to i Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, jímž zrušil změnu č. x územního plánu odpůrkyně. Ani redukce zastavitelných ploch do rozsahu postačujícího pro umístění 112 rodinných domů nemění nic na závěru, že tato kapacita je více než dostačující a neodůvodňuje další expanzi výstavby do volné krajiny. Jde pouze o odstranění důsledků dřívější snahy o maximalizaci zastavitelných ploch, a nikoliv o skutečnou ochranu přírody a krajiny, popř. zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), protože i v budoucích desítkách let lze předpokládat, že požadavky na další výstavbu budou nižší než objem zachovaných zastavitelných ploch. Podle navrhovatelky tak není dodržena proporcionalita. Navrhovatelka dále doplnila, že podle zprávy o uplatňování územního plánu obce N. bylo třeba razantně snížit objem stávajících zastavitelných ploch pro bydlení tak, aby dosahovaly zhruba rozsahu 20 % zastavěného území (tj. cca 8 ha oproti aktuálním 21,27 ha) předtím, než bude změnou územního plánu umožněna výstavba v nově vymezených zastavitelných plochách, a to třeba i jen pro jednotlivé stavby vlastníků pozemků na území obce.

6. Navrhovatelka navíc tvrdí, že důvodem změny nebyl veřejný zájem na rozvoji obce, ale jak odpůrkyně výslovně uznává, zájem tří konkrétních vlastníků, aby mohli stavět na svých pozemcích a ušetřili finanční prostředky. Takové hledisko není a nemůže být veřejným zájmem využitelným při vyvažování cílů územního plánu, a pokud se napadená změna opírá o takové nezákonné kritérium, je v důsledku toho sama nezákonná.
7. Dále navrhovatelka za závažný nedostatek napadené změny považuje to, že jí nepředcházelo posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice č. 2001/42/ES o posuzování vlivu některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“). V tomto směru poukazuje na to, že příloha II směrnice č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých soukromých a veřejných záměrů na životní prostředí platná do 16. 2. 2012 (dále jen „směrnice EIA“), na niž směrnice SEA odkazuje, v bodě 10 pod písm. b) jako relevantní záměr uvádí i projekty sídelního rozvoje. V tomto případě přitom nebyl zkoumán vliv zvýšení rozsahu zastavitelných ploch na životní prostředí s ohledem na stanovisko orgánu ochrany životního prostředí. Takový přístup však navrhovatelka považuje za alibistický, neboť orgán územního plánování se nemůže odvolávat na stanoviska jiného orgánu, jehož úkoly jsou odlišné [zde navrhovatelka odkazuje na § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“)], jelikož rozrůstání sídel do krajiny a jeho důsledky byl povinen řešit v rámci územního plánování.
8. Konečně navrhovatelka namítá i to, že orgán územního plánování nesprávně posoudil právní důsledky pravomocně povolených staveb na sporné ploše (oplocení a přístřešek pro zvířata a stroje). Tyto stavby byly povoleny v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona, a nezpůsobily tak rozšiřování zastavěného území do volné krajiny, neboť zemědělská stavba do volné krajiny patří. Důvodem argumentace je podle navrhovatelky ve skutečnosti salámová taktika, tj. nejprve umístění zemědělských staveb a poté staveb obytných do „již zastavěného území“. Takovému jednání by však proces územního plánování neměl napomáhat. V této souvislosti navrhovatelka upozorňuje, že její stavba je užívána jako zemědělská usedlost s hospodářskou funkcí a funkcí bydlení. Zahrnuje chlévy a stodoly pro chov hospodářského zvířectva, který zde také (v registrovaných chovech) probíhá. Čistá funkce bydlení v ploše OV4-NP tak nutně narazí na problém soužití a může vyvolat požadavky na omezení či zrušení chovů. V tomto směru měl pořizovatel napadené změny brát ohled na stávající stav v lokalitě.
9. Odpůrkyně oproti tomu namítá, že navrhovatelka svým podáním vyvolává dojem, že napadenou změnou má být v obci umožněna rozsáhlá zástavba blíže neurčenými novými stavbami s negativním vlivem na životní prostředí (krajinu, ovzduší, zásoby vody apod.). Přitom si je zjevně vědoma toho, že sporná lokalita OV4-NP o výměře 2 138 m² je výslovně určena pro výstavbu jediného rodinného domu a s jinými stavbami územní plán nepočítá.
10. Odpůrkyně zdůrazňuje, že budova navrhovatelky ani žádný z jejích pozemků neleží v bezprostředním sousedství sporné lokality. Lokalita OV4-NP je situována u cesty jako první a teprve za ní směrem dolů ze svahu se na druhé straně cesty nachází jeden rekreační objekt a následně dům navrhovatelky, který je od lokality vzdálen cca 80 metrů a není z něj ani na lokalitu vidět. Pokud by lokalita v budoucnu byla využita pro výstavbu rodinného domu, byly by dům navrhovatelky a její pozemky mimo sféru vlivu takové stavby, takže k ohrožení jejích vlastnických práv nedochází. Navrhovatelka ničím nedoložila své tvrzení o tom, že její nemovitosti budou ohroženy hlukem, prachem, vibracemi, výfukovými plyny, zvýšenou dopravou a poklesem spodních vod, takové důsledky vyvolané stavbou jediného rodinného domu nelze předpokládat, a tvrzení navrhovatelky tak odpůrkyně hodnotí jako zavádějící a účelová, neboť vycházejí jen ze subjektivních představ navrhovatelky o budoucnosti dané lokality.

11. Pokud navrhovatelka v návrhu citovala své námitky a jejich vypořádání, odpůrkyně namítá, že skutečný obsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách se oproti citovanému textu podstatně liší, čímž je rozhodnutí o námitkách zkreslováno, proto odpůrkyně toto odůvodnění cituje v úplné podobě a konstatuje, že o námitkách bylo rozhodnuto v mezích zákona.
12. Dále odpůrkyně zpochybňuje tvrzení navrhovatelky, že nezná skutečné parametry staveb, které ve sporné lokalitě mohou být umístěny, a poukazuje na napadenou změnu, v níž je výslovně uvedeno, že lokalita OV4-NP „je určena pro výstavbu 1 rodinného domu podlažnost maximálně 1 nadzemní podlaží (možnost využití podkrovní) minimální podíl zeleně na stavebním pozemku určeného k výstavbě 1 RD je 50%.“ Podle odpůrkyně ostatně v případě výstavby jednoho rodinného domu nelze ani hovořit o rozrůstání sídel do krajiny, zejména jestliže lokalita OV4-NP leží blíže obytné části N. P. než objekt navrhovatelky. V této souvislosti byla lokalita posouzena příslušnými orgány, které neshledaly protiprávnost vymezení takové plochy. Účelové je i tvrzení o navyšování rozsahu zastavitelných ploch, protože napadenou změnou byl naopak rozsah těchto ploch rapidně snížen (ze zastavitelného území bylo vypuštěno 53 124 m², zatímco nově vymezeno bylo jen 7 996 m² zastavitelných ploch). Odpůrkyně přitom při přijetí napadené změny vycházela z toho, že není možné nutit vlastníky stavebních pozemků k prodeji pozemků třetím osobám a že odporuje dobrým mravům přivádět zájemce o trvalé bydlení v obci do situace, že by si museli nákladně pořizovat pozemky pro stavbu rodinného domu od třetích osob, ačkoliv sami mají pozemky vhodné k výstavbě. Respektovala tak potřeby a veřejný zájem obce a zejména jejích občanů.
13. Sporná plocha OV4-NP a výstavba domu v ní nemohou podle odpůrkyně ohrozit veřejný zájem a nepředstavují hrozbu z hlediska zdraví, životního prostředí a geologické stavby území. Navrhovatelka nemá žádné důkazy pro své tvrzení, že napadená změna měla být posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí. I přes svůj nepatrný rozsah byla sporná plocha zkoumána z hledisek stanovených v § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, což potvrzuje spisová dokumentace. Napadenou změnou byly naplněny i cíle územního plánování uvedené v jednotlivých odstavcích § 18 stavebního zákona, neboť redukce zastavitelných ploch o plochy, o jejichž zástavbu vlastníci nestojí a zachovávají na nich zemědělskou půdu, a namísto toho vymezení lokality pro výstavbu jednoho rodinného domu je krokem prospěšným životnímu prostředí, který současně zajišťuje koordinaci a soulad veřejných a soukromých zájmů. Zároveň tím bylo dosaženo toho, že jsou nyní zastavitelné plochy vymezeny s ohledem na potenciál rozvoje území a na míru využití zastavěného území. Takovým řešením nebyly narušeny ani základní oblasti veřejného zájmu, jako je bezpečnost, sociální smír, sociální spravedlnost, udržitelný rozvoj a zdraví obyvatel.
14. Odpůrkyně se ohrazuje i proti tvrzení o uplatňování tzv. salámové taktiky a žádá, aby jej navrhovatelka prokázala. Vlastník pozemku řádně změnu územního plánu navrhl. Účelem změny je umožnit rodině vlastníka pozemku, aby na daném místě mohla bydlet a podnikat v oboru zemědělství, což neodporuje veřejnému zájmu, naopak pomáhá udržet v obci mladé rodiny, které zde chtějí bydlet a podnikat. Na pozemku se již nacházejí zemědělské objekty, které budou samozřejmě využívány i po výstavbě rodinného domu. Pokud navrhovatelka zmiňuje vlastní chov hospodářských zvířat, odpůrkyně konstatuje, že z domu navrhovatelky není na sporný pozemek vidět a že obec N. i přilehlé osady mají venkovský charakter. Chov slepic a králíků je zde zcela běžný, a pokud bude navrhovatelka dodržovat své zákonné povinnosti, nemůže vlastník rodinného domu proti tomu nic namítat.
15. V případě předkládaného rozsudku NSS ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, není odpůrkyni zřejmé, jak s tímto případem souvisí a jaký závazný právní názor měl být aplikován, když v závěru rozsudku se výslovně uvádí, že „nelze spolehlivě dospět k závěru o důvodnosti tvrzení navrhovatelky ohledně možného dotčení na jejím vlastnickém právu.“ Odpůrkyně proto návrh považuje za nedůvodný, navrhuje jeho zamítnutí a požaduje přiznání náhrady nákladů řízení.

16. V replice navrhovatelka namítá, že nikdy netvrdila, že by se mělo jednat o rozsáhlejší zástavbu. Upozorňuje však na to, že její pozemky jsou od sporné lokality vzdáleny jen 24 metrů. Pokud odpůrkyně ve svých úvahách vycházela ze vzdálenosti 80 metrů, nemohla vlivy sporné plochy na její pozemky posoudit správně. Při takové vzdálenosti nutně uvidí, ucítí a uslyší nejen projevy samotné stavební činnosti, ale i užívání stavby a bude dotčena narušením soukromí a zvýšeným provozem. Není přitom pravdou, že by ze svého domu na plánovaný dům neviděla, ani z ortofotomap není zřejmá existence jakýchkoliv překážek bránících vizuálnímu kontaktu. Dále namítá, že podnikání v zemědělství není činností, která by byla při využití rodinného domu typická, a touto zmínkou odpůrkyně je jen potvrzeno, že nemohla při zpracování svých námitek konkrétně specifikovat míru dotčení budoucím stavem užívání nemovitosti, jelikož projevy provozu rodinného domu a stavby určené pro intenzivní zemědělské podnikání jsou různé. Navrhovatelka též zmiňuje, že ona sama nechová králíky, nýbrž že má kromě slepic registrované chovy včel a ovcí. I zde proto odpůrkyně ve svém posouzení vycházela z nesprávných údajů.
17. Podle navrhovatelky je též evidentní, že sporná lokalita vede k rozrůstání zástavby do krajiny, protože realizací stavby by došlo ke zvýšení rozsahu zastavěného území obce, přičemž lokalita je od prvního domu obytné části N. P. vzdálena cca 250 metrů, což je v rozporu s požadavkem na kompaktnost zástavby i s dosavadním charakterem zástavby N. P., které je běžnou venkovskou obcí, a nikoliv komplexem izolovaných samot. Není ani pravdou, že by se redukce zastavitelných ploch týkala jen ploch, o jejichž zastavění vlastníci nemají zájem, což dokládají námítky uplatněné osobou zúčastněnou na řízení II, přičemž odpůrkyně ani nevyvrátila její námítku, že deklarovaná redukce zastavitelných ploch je jen účelová. Odpůrkyně totiž nepřikročila k celkové nápravě a k redukci všech nadbytečných zastavitelných ploch, nýbrž si ponechala podstatnou část této „rezervy“, takže i v budoucnu bude moci argumentovat obdobně při vymezování dalších zastavitelných ploch. Takový postup je však podle navrhovatelky obcházením zákona, neboť zákonodárce nepochybně neměl záměr, aby se obce tímto způsobem vyhýbaly požadavkům na ochranu volné krajiny a aby takto byly zvýhodněny obce, které v minulosti vymezily zastavitelné plochy v rozsahu překračujícím jejich reálnou potřebu, oproti obcím, které k procesu územního plánování přistupovaly zodpovědně. Podstatné je podle ní i zjištění, že důvodem vydání napadené změny byly požadavky konkrétních vlastníků, neboť to potvrzuje její námítka ohledně absence veřejného zájmu nebo přinejmenším jeho svérázného vnímání. Je také otázkou, proč v takové situaci odpůrkyně po žadatelích nepožadovala úhradu nákladů na pořízení změny územního plánu vyvolané jejich požadavky.
18. Osoba zúčastněná na řízení 1) uvedla, že je vlastníkem nemovitostí zapsaných na LV č. X pro k. ú. N. P. a obec N., jejichž součástí je i pozemek p. č. X, na němž je vymezena sporná lokalita OV4-NP. Zrušením napadeného územního plánu by tak mohla být negativně dotčena. Návrh navrhovatelky považuje za nedůvodný s tím, že navrhovatelka nijak nedokládá svá obecná tvrzení o tom, že v důsledku vymezení lokality OV4-NP bude dotčena. Lokalita s nemovitostmi navrhovatelky přímo nesousedí, je přes cestu a je odstíněna mezilehlou stavbou pro rodinnou rekreaci č. e. X, takže na pozemek lokality nemůže navrhovatelka ze svých nemovitostí ani dohlédnout. To osoba zúčastněná dokládá diagramem zastínění a vizualizací plánované stavby v dotčeném území, z nichž podle ní plyne, že navrhovatelka nebude omezena ani ve výhledu, ani v přísunu slunečního svitu. Při dodržování chovatelských povinností navrhovatelky nelze při vzdálenosti několika desítek metrů očekávat ani problémy v soužití v důsledku chovu slepic u navrhovatelky, neboť ten je ve vesnickém prostředí běžný. Lokalita OV4-NP bude stejně jako pozemky navrhovatelky umístěna ve funkční ploše ploch smíšených obytných venkovského bydlení, navrhovatelkou tvrzená funkční plocha pro chov hospodářského zvířectva se v daném místě nenachází. Rozhodnutí o námitkách považuje osoba zúčastněná za řádně odůvodněné a bezpečně přezkoumatelné, přičemž zdůrazňuje obecnost výčtu právních předpisů v námitkách navrhovatelky, jemuž chybí označení konkrétních údajně porušených ustanovení. S ohledem na regulativy definované napadenou změnou pro lokalitu OV4-NP není ani pravdou, že by

navrhovatelka nemohla konkrétněji dotčení svých vlastnických práv definovat. Za skutečný důvod podání návrhu považuje osoba zúčastněná na řízení 1) osobní antipatie navrhovatelky a to, že si nepřeje, aby v daném místě její rodinní příslušníci cokoliv stavěli. Na nově vymezené ploše, která se nachází na nekvalitních půdách IV. a V. třídy ochrany, ale díky nastaveným regulativům nemůže dojít k narušení urbanistické hodnoty území ani kvality prostředí z hlediska pohody bydlení. Pozemek lokality je již v současnosti řádně napojen na veřejnou komunikaci, je oplocen a je na něm zřízena přípojka elektrické energie, přičemž další technická infrastruktura není vyžadována. Při realizaci těchto staveb a návrhu na převedení pozemku p. č. X přitom osoba zúčastněná nejednala protiprávně či v rozporu s veřejným zájmem, neuplatňovala „salámovou techniku“, nýbrž pouze realizovala svá vlastnická práva. Vymezením nových lokalit v napadené změně byla umožněna individuální výstavba tří rodinných domů místních obyvatel, kteří čekali na změnu územního plánu přibližně 10 let, za současného zrušení zastavitelnosti ploch, které neměly pro rozvoj obce zásadní význam. Zajištění dostatečného množství stavebních pozemků pro individuální bytovou výstavbu občanů obce, obzvláště při současném negativním trendu vylidňování vesnic a odchodu pracovně aktivního obyvatelstva do měst, přitom podle osoby zúčastněné jistě může být relevantním veřejným zájmem. Pokud navrhovatelka poukazuje na nízké využití stávajících zastavitelných ploch, opomíná např. zmínit, že v lokalitě OV7 již bylo vydáno územní rozhodnutí na umístění distribuční sítě elektřiny a došlo i k její výstavbě, takže uvolnění této lokality by mohlo vyvolat proti obci žalobu na náhradu škody. Uvolnění dalších lokalit by navíc znemožnilo jejich pozdější opětovné vymezení s ohledem na současnou ochranu zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany.

19. Osoba zúčastněná na řízení 2) argumentovala tím, že je vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. N. P. a obci N., který byl napadenou změnou vyjmut ze zastavitelného území a zařazen do nezastavitelných ploch, přičemž cca 300 metrů od něj byla vymezena nová zastavitelná plocha OV4-NP. Namítá, že při přijetí napadené změny nebyl prokázán veřejný zájem na zmenšení již vymezených zastavitelných ploch pro výstavbu rodinných domů a pro znevýhodnění jejich vlastníků na úkor vlastníků jiných pozemků. Jedná se podle ní o neodůvodněný a zcela nepřiměřený zásah do jejich práv a oprávněných zájmů, přičemž učiněné změny (jako např. vymezení lokality OV4-NP) nejsou objektivně odůvodnitelné a ospravedlnitelné. Podotýká též, že odůvodnění napadené změny se s jejími námitkami nevypořádalo.
20. U jednání navrhovatelka doplnila svou argumentaci o tvrzený rozpor napadené změny s Politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR“) a Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“) odkazem na porušení části 2.2 odstavců 14, 14a, 16 a 20 PÚR a odst. 11 písm. i) přílohy č. 1 ZÚR. Dále zmínila, že aktuální rozsah zastavitelných ploch v obci činí 16 ha, ačkoliv Zpráva o uplatňování územního plánu obce N. hovořila o nutnosti snížit rozsah zastavitelných ploch před vymezováním ploch nových až na 8 ha, to však nebylo splněno. Dále navrhovatelka konkretizovala, že napadená změna je podle ní v rozporu s čl. 5 Evropské úmluvy o krajině, jejíž opravené znění bylo vyhlášeno pod č. 12/2017 Sb.m.s. (dále jen „Úmluva o krajině“). Rozpor napadené změny se zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) se podle navrhovatelky týká § 5 odst. 1 zmíněného zákona. Navrhovatelka též (bez bližšího vysvětlení) trvala na tom, že se napadená změna měla řídit ustanovením § 55 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017. V každém případě podle ní nebyla prokázána ani dostatečně odůvodněna potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Při přijetí napadené změny bylo nezbytné doložit a specifikovat veřejný zájem na přijetí takové změny, přičemž se nelze dovolávat individuálních zájmů, neboť nikdo nemá individuální právo na změnu územního plánu. V řízení nebylo porovnáno údajné subjektivní právo žadatelů o vymezení nových zastavitelných ploch s veřejným zájmem a posouzeno, zda je přijaté řešení proporcionální. Pokud pak odpůrkyně při nezpracování vyhodnocení vlivů napadené změny na životní prostředí (SEA) odkazovala jen na stanovisko z roku 2017, považuje to navrhovatelka za nesprávné, protože toto stanovisko již nemohlo

reagovat na pozdější námitky navrhovatelky, ač taková reakce musí být součástí odůvodnění napadené změny. Pořizovatel měl postoupit námitky navrhovatelky k vyjádření dotčeným orgánům a toto vyjádření následně zahrnout do odůvodnění napadené změny (viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62). Napadená změna by tak měla být pro tyto procedurální vady zrušena. Odpůrkyně oproti tomu namítala, že argumentace navrhovatelky je účelová a že navrhovatelka musí prokázat aktuální dotčení na svých právech, a nikoliv dotčení eventuální stavbou v budoucnu. Umístění stavby bude podléhat stavebnímu řízení, kde eventuální dotčení práv navrhovatelky imisemi bude řešeno. Pokud pak jde o zpochybňovaný veřejný zájem, ten nelze zmiňovat jen zcela nekonkrétně, ale je třeba jej specifikovat. Odpůrkyně má za to, že veřejný zájem lze spatřovat i v tom, že obec potřebuje mladé rodiny, které by se v obci usídlily, posílaly zde své děti do školy apod. Právě to je veřejný zájem obce N., přičemž veřejný zájem Středočeského kraje sice může být odlišný, ale zájem na usazení mladých lidí v obci je pro občany N. převažující. Osoba zúčastněná na řízení 1) také zdůraznila, že navrhovatelka popisuje hypotetické dotčení svých práv, které naprosto neodpovídá tomu, že sporná lokalita je určena k zástavbě jediným rodinným domem. Určitě nelze hovořit o nějakém „satelitu“ a navrhovatelkou popisované dotčení takovou stavbou si dost dobře ani nelze představit, zejména když je dům navrhovatelky odstíněn a omezen spíše sousedním domem. Sporná lokalita byla vymezena pro syna osoby zúčastněné na řízení 1), aby se mohl v obci usadit, a to právě v souladu s veřejným zájmem uvedeným odpůrkyní. Je v zájmu odpůrkyně, zejména v době trendu vysídlování vesnic, si udržet mladé lidi, zachovat jejich ekonomické i sociální vazby k obci, a tak zajistit fungování obce i v budoucnu.

21. V průběhu jednání soud provedl důkaz informací z katastru nemovitostí dokládající vlastnictví navrhovatelky k nemovitostem v blízkosti sporné plochy OV4-NP a důkaz ortofotomapou lokality OV4-NP na podkladu katastrální mapy, z níž vyplývá vzájemná pozice pozemku p. č. X, domu navrhovatelky a budov sousedů navrhovatelky a podoba těchto budov. Dále provedl důkaz i zprávou o uplatňování územního plánu obce N., z níž vyplývá, že byla zpracována na podkladě stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017. Jako podstatný problém územního plánu bylo přitom vyhodnoceno nadměrné vymezení zastavitelných ploch, které celkově přesahují 50 % stávajícího zastavěného území, za 7 let od nabytí účinnosti územního plánu však bylo využito pouhých 0,6 ha z celkových 21,27 ha zastavitelných ploch a byly vystavěny pouhé 4 rodinné domy. Mírný nárůst počtu obyvatel byl dosažen vesměs v mezích aktuálního zastavěného území. Obec by se měla spíše soustřeďovat na vymezení zastavitelných ploch menšího rozsahu pro jednotlivé zájemce o výstavbu rodinných domů, než vymezovat několikahektarové plochy, v nichž je výstavbu složité realizovat kvůli nutnosti budování dopravní a technické infrastruktury, nehledě na to, že vlastníci těchto pozemků nejsou ochotni k jejich prodeji, takže je blokován rozvoj obce. Objem stávajících zastavitelných ploch je proto třeba redukovat tak, aby tvořily cca 20 % rozlohy zastavěného území, což aktuálně představuje redukci na cca 8 ha, přičemž do té doby nelze vymezovat nové zastavitelné plochy. Další důkazy soud neprováděl, neboť se jimi v soudní praxi nedokazuje (ať již jde o zveřejněnou judikaturu nebo o samotný územní plán s jeho přílohami, který je součástí předloženého správního spisu) nebo jsou nadbytečné (další zobrazení sporné lokality s vizualizací zamýšleného rodinného domu, diagram vlivu zastínění).
22. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první 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.
23. V dané věci je zjevné, že napadená změna byla vydána formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona a správního řádu. Opatření obecné povahy bylo řádně vyhlášeno vyvěšením ve dnech 5. – 21. 6. 2019 a nabylo účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení, tedy 20. 6. 2019 (nikoliv 21. 6. 2019, jak je nesprávně uvedeno v záznamu o účinnosti

připojeném na napadené změně). Návrh je proto včasný a směřuje proti platnému opatření obecné povahy.

24. Navrhovatelka svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků a domu v blízkosti nově vymezené zastavitelné plochy a z toho, že výstavba a užívání v budoucnu v této ploše umístěné stavby může negativně omezit užívací složku jejího vlastnického práva. Ani vzdálenost 80 metrů přitom nemůže zcela vyloučit, že by skutečně mohla být důsledky napadené změny ovlivněna kvalita prostředí v místě bydlení navrhovatelky, zejména je-li sporná plocha i dům navrhovatelky umístěna mimo oblast soustředěné obytné zástavby. Aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu je tak podle soudu také splněna.
25. Proto se soud návrhem zabýval věcně, přičemž 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 2. 5. 2019, kdy jeho vydání bylo schváleno usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 18/2019. Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
26. Ze správního spisu soud zjistil, že osoba zúčastněná na řízení 1) spolu s manželem žádali o pořízení změny územního plánu, která by jim umožnila na pozemku p. č. X výstavbu rodinného domu vesnického typu o zastavěné ploše do 150 m² s podkrovím, již dne 19. 5. 2011 (přitom zmiňovali, že plocha již byla dříve zvažována ve změně č. X, ale byla nakonec vyřazena) a posléze dne 21. 10. 2015 podávali podnět na pořízení změny územního plánu, jímž by byla umožněna výstavba rodinného domu pro jejich syna na sousedním pozemku p. č. X.
27. Usnesením ze dne 10. 3. 2016, č. 2/2016, zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo, že požádá o pořízení změny územního plánu obce. Usneseními č. 15 – 17, 19-21 a 23/2017 dne 9. 3. 2017 dále zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo, o které pozemky a v jakém rozsahu budou zmenšeny stávající zastavitelné plochy. Následně byl zpracován návrh zadání změny č. X územního plánu, který v návaznosti na usnesení přijatá zastupitelstvem a podané podněty obsahoval požadavek na zmenšení či zrušení zastavitelných ploch, opravu kresličských chyb ve stávající dokumentaci a na vymezení tří nových zastavitelných ploch, mj. i na pozemku p. č. X, kde má být vymezena plocha přestavby o rozloze cca 2 150 m² pro výstavbu jednoho rodinného domu v místě, kde je v současnosti realizována stavba charakteru výroby. K návrhu zadání bylo dne 13. 12. 2017 vydáno stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad“), podle něž lze vyloučit významný vliv předložené koncepce na soustavu Natura 2000, a stanovisko ze dne 20. 12. 2017, v němž krajský úřad nepožadoval zpracovat vyhodnocení vlivů napadené změny na životní prostředí (SEA), neboť změny svým charakterem, využitím, rozsahem a lokalizací nelze z hlediska vlivu na jednotlivé složky životního prostředí a na veřejné zdraví v řešeném území považovat za významné. Městský úřad S., odbor životního prostředí (dále jen „městský úřad“), ve stanovisku ze dne 27. 12. 2017 požadoval mimo jiné, aby případné nové plochy pro bydlení byly navrženy s logickou návazností na stávající zastavěné plochy, tj. aby nebyly umístěny do volné krajiny. K návrhu zadání uplatnila navrhovatelka připomínky, v nichž obecně konstatovala, že návrh odporuje ustanovení § 55 stavebního zákona, jelikož neredukuje zastavitelné plochy tak, aby bylo možné vymezovat nové zastavitelné plochy, že návrh nechrání krajinu, jelikož vymezuje na pozemku p. č. X nový urbanistický celek, a že návrh uvádí nepravdivé informace, neboť ve sporné lokalitě není v současnosti povolena stavba charakteru výroby. Usnesením ze dne 1. 3. 2018, č. 4/2018, zastupitelstvo odpůrkyně schválilo zadání, v němž nebylo požadováno zpracování SEA a v němž byly oproti návrhu jen minimální změny (u lokality OV1-NP zvažované k navrácení do nezastavitelných ploch byla snížena výměra).
28. Společné jednání o návrhu napadené změny proběhlo dne 10. 7. 2018, přičemž městský úřad z hlediska ekologie krajiny neměl k návrhu připomínky a stejně tak neměl připomínky ani krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 24. 7. 2018, ve kterém souhlasil s nezemědělským využitím lokality OV4-NP o výměře 0,2138 ha, neboť je umístěna na méně kvalitní zemědělské

půdě, navazuje na zastavěné území a představuje jen malý zábor v situaci, kdy jsou současně redukovány stávající zastavitelné plochy o cca 5 ha. Ani Krajská hygienická stanice Středočeského kraje (dále jen „KHS“) neměla k ploše OV4-NP jakékoliv připomínky. Připomínky však uplatnila navrhovatelka, která zopakovala, že v rozporu s § 55 stavebního zákona nedochází k dostatečné redukci zastavitelných ploch a že je vymezován nový urbanistický celek (plocha těsně nenavazuje na zastavěné území, protože je od něj oddělena komunikací) a dále namítla, že maximální výška nadzemních objektů v plochách OV je značně nadhodnocená (postačuje max. 7,5 m) a že by bylo vhodné stanovit požadavek šikmých střech a omezit velikost prosklených stěn.

29. Návrh napadené změny byl veřejně projednán dne 12. 12. 2018, přičemž jednání se zúčastnila navrhovatelka i obě osoby zúčastněné na řízení. Osoba zúčastněná na řízení 2) při jednání k dotazu projektanta uvedla, že aktuálně nemá zájem na svých pozemcích stavět, ale možná někdy v budoucnu by někdo z rodiny mohl chtít stavět, na což projektant reagoval tím, že v budoucnu si bude moci požádat o změnu územního plánu, nyní je však nezbytné snížit rozsah zastavitelných ploch, neboť brání možnosti vymezit k žádosti vlastníků i drobné nové zastavitelné plochy. Dotaz navrhovatelky se sporné plochy netýkal. Ani v této fázi neměly dotčené orgány (krajský úřad, městský úřad, KHS) žádné pro věc podstatné připomínky. Námitky však uplatnila osoba zúčastněná na řízení 2) s obdobnou argumentací jako před soudem a navrhovatelka. Navrhovatelka nejprve obecně poukázala na blízkost plochy OV4-NP k jejím nemovitostem a na to, že se obává dotčení hlukem, prachem, vibracemi, výfukovými plyny, zvýšením dopravy, poklesem podzemní vody ve studni, prostě zhoršení životního prostředí, narušení kvality bydlení a snížení hodnoty její nemovitosti, přičemž další výstavba zcela rozvrátí charakteristiku krajiny a kvalitu životního prostředí v okolí celé obce. Dále pak namítla, že 1) napadená změna je, pokud jde o ochranu nezastavěného území, v rozporu s PÚR a ZÚR, 2) je v rozporu se zprávou o uplatňování územního plánu obce, podle níž lze nové zastavitelné plochy vymezovat, teprve pokud bude rozsah ploch určených k zastavění snížen cca na 8 ha (aktuálně je to dvojnásobek), 3) je v rozporu s metodikami a stanovisky Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) k problematice rozrůstání sídel do krajiny, 4) je v rozporu s Úmluvou o krajině, protože připouští nežádoucí rozrůstání do krajiny, 5) je v rozporu se zákonem o ochraně ZPF, jelikož neodůvodnitelně zabírá další půdu, 6) je v rozporu s § 18 a § 19 stavebního zákona a vyhláškami č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) a č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), neboť lokalita OV4-NP je za silnicí, a vytváří tak zcela nový urbanistický celek, ač podle zákona musí být přednostně využito zastavitelné území, 7) porušuje § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť se zpronevřuje požadavku na důslednou ochranu zastavěného území obce a především krajiny před další exploatací pro potřeby rekreace a turistického ruchu a na stanovení pravidel bránících nevratnému narušení jejich charakteru a obrazu, 8) nevysvětluje, jaký je veřejný zájem na zmenšení ploch rozvojových lokalit při současném zastavění nové krajiny a na znevýhodnění určitých vlastníků, 9) nevyporádává kritéria podle přílohy č. 8 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), ačkoliv napadená změna představuje takovou koncepci, u níž podle směrnice EIA a směrnice SEA musí vždy proběhnout posouzení vlivů na životní prostředí, neboť zvýšení počtu rodinných domů a obyvatel v obci je zásadní změnou v sídelním rozvoji obce (veřejná infrastruktura ani technické vybavení obce přitom není řešeno) a představuje projekt sídelního rozvoje podle přílohy II bodu 10 písm. b) směrnice EIA, a 10) je v rozporu s ustanovením § 55 odst. 4 stavebního zákona, neboť nebyla prokázána ani nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch, ani potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Kromě toho navrhovatelka tvrdila, že veřejnosti nebyly na internetu k seznámení předloženy věrohodné podklady, neboť se podklady na veřejném projednání lišily v označení některých pozemků

indexem PZp. Pořizovatel připravil návrh rozhodnutí o námitkách a zaslal jej všem relevantním dotčeným orgánům k vyjádření ve lhůtě 30 dnů.

30. Usnesením ze dne 2. 5. 2019, č. 18/2019, zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o vydání napadené změny a současně rozhodlo o námitkách tak, že je zamítlo. S návrhem rozhodnutí o námitkách vyjádřila dne 4. 4. 2019 souhlas i KHS a Ministerstvo průmyslu a obchodu, ostatní dotčené orgány se již nevyjádřily, jejich souhlas se proto v souladu s § 53 odst. 1 větou třetí stavebního zákona předpokládá. Námitkám navrhovatelky nebylo vyhověno s odůvodněním, které je shrnuto v příloze č. 2 odůvodnění napadené změny. K první námitce odpůrkyně vysvětlila, že ochrana nezastavěného území byla napadenou změnou posílena tím, že do nezastavěného území bylo navraceno více než 5 ha, zatímco nově byly zabrány plochy pouze pro 3 rodinné domy o celkové výměře 0,8 ha. Navrhovatelce též vytkla, že není patrné, jak se jí to dotýká, a že námitku porušení PÚR a ZÚR nekonkretizuje. K druhé námitce upozornila odpůrkyně na změnu ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2018, která již nevyžaduje, aby byla prokázána nemožnost využití dříve vymezených zastavitelných ploch, a na to, že zpráva o uplatňování územního plánu obce vycházela z předchozí právní úpravy. Potřeba vymezení nových ploch je přitom prokázána. Zmiňovaná zpráva ostatně navrhovala, aby došlo k redukci zastavitelných ploch proto, aby byl umožněn další rozvoj obce na základě individuálních požadavků vlastníků pozemků o vymezení nových zastavitelných ploch malého rozsahu pro bydlení, a právě to napadená změna činí a vyhovuje požadavkům tří vlastníků, kteří mají aktuální zájem o výstavbu vlastního bydlení na vlastních pozemcích. Navíc je třeba zohlednit, že od vydání zprávy proběhla v zastavitelných plochách další výstavba. K třetí námitce bylo uvedeno, že dokumenty MMR mají pouze doporučující charakter, že návrh byl zpracován autorizovanou osobou a že se k návrhu vyjádřily opakovaně dotčené orgány, které nevyslovily nesouhlas s navrženou koncepcí ani nestanovily doplňující podmínky. Nelze přijmout názor navrhovatelky, že jakákoliv stavba mimo zastavěné území představuje nežádoucí rozrůstání sídla do volné krajiny. Nové plochy navazují na zastavěné území, mají malou rozlohu, respektují krajinu v okolí, neohrožují významné krajinné prvky a jsou doprovázeny redukcí zastavitelných ploch o 5 ha. Totéž platí pro čtvrtou námitku, která je též zcela nekonkrétní. Pátá námitka vyznívá při porovnání rozlohy zemědělské půdy, u níž byla zrušena zastavitelnost, s minimální rozlohou nových zastavitelných ploch na půdách IV. a V. třídy ochrany až absurdně, napadená změna zlepšuje ekonomiku hospodaření se zemědělskou půdou, přičemž ani zde není jasné, jak by mohla být navrhovatelka negativně dotčena na svých právech. Pokud jde o šestou námitku, napadená změna byla zpracována v souladu s cíli a zásadami územního plánování. Přednostní využití zastavěného území je přitom v případě osady N. P. nežádoucí, neboť se jedná převážně o staré hospodářské usedlosti s přilehlými zahradami, u kterých není vhodné navyšovat intenzitu zastavění, přičemž v samotné místní části N. D., kde se nachází plocha OV4-NP, není ani další zahušťování zástavby v rámci zastavěného území možné. Tato plocha ani nevytváří nový urbanistický celek, protože na pozemku p. č. X byly již realizovány povolené stavby (oplocení, zpevněná plocha, přístřešek pro skot a stroje, elektrická přípojka), a jedná se tak spíše o změnu využití v již urbanizovaném území. Na sedmou námitku bylo reagováno obdobně jako na námitku třetí s tím, že navíc maximální možná výška stavby v ploše OV4-NP byla snížena na jedno nadzemní podlaží, takže požadavky § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny lze považovat za splněné. Odpůrkyně též upozorňuje na to, že žádné stavby a změny staveb pro účely rekreace a turistického ruchu napadená změna neřeší. U osmé námitky bylo zopakováno, že napadená změna byla od počátku zamýšlena jako naplnění požadavku zprávy o uplatňování územního plánu obce, aby bylo redukcí zastavitelných ploch umožněno vyhovět individuálním žádostem vlastníků o umožnění výstavby domů na vlastních pozemcích. Veřejným zájmem nepochybně je to, aby se obec mohla dále rozvíjet a byla zajištěna vhodná demografická skladba obyvatelstva v souladu s požadavky udržitelného rozvoje, čehož lze dosáhnout cíleným vymezováním nových zastavitelných ploch malé rozlohy, které umožní výstavbu mladým lidem a rodinám, které chtějí v obci žít a je pro ně nevhodné vynakládat prostředky na nákup pozemku v zastavitelných plochách, pokud sami

vlastní pozemek vhodný pro výstavbu stavby pro bydlení, jehož zařazení do zastavitelných ploch je reálné. Obec demokraticky zvoleným zastupitelstvem vyjádřila vůli vyřadit některé stávající dlouhodobě (více než 10 let bez jakékoliv vůle je v nejbližší době využít určeným způsobem) nevyužité zastavitelné plochy ze zastavitelného území, což bylo v kontextu současných trendů v územním plánování a důrazu na ochranu ZPF naprosto nevyhnutelné. Není přitom patrné, jak se tato redukce dotýká navrhovatelky, která ani nepředkládá důkaz pro své tvrzení o znevýhodnění určitých vlastníků. K deváté námitce bylo zdůrazněno, že krajský úřad na základě kritérií v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů nepožadoval zpracování SEA a bylo odcitováno odůvodnění předmětného stanoviska. U desáté námítky byla navrhovatelka opět upozorněna na novelizaci § 55 odst. 4 stavebního zákona a bylo konstatováno, že redukce zastavitelných ploch o $\frac{1}{4}$ výměry představuje cestu, jak dosáhnout vyváženého stavu a zlepšení trvale udržitelného rozvoje. I zde není jasné, jak se to navrhovatelky dotýká. Ve zbytku pak odpůrkyně k námitkám konstatovala, že písařská chyba (uvedení indexu, který v návrhu neměl být) byla napravena a nemohla nikoho uvést v omyl. Navíc námitky neobsahují potřebné náležitosti, neboť nekonkretizují tvrzené rozpory s právními předpisy ani nevymezují území dotčené námitkami, bylo by tak možné na ně nahlížet jako na připomínky. Z důvodu procesní jistoty však byly vypořádány jako námitky.

31. Podle výkresové části napadené změny je na pozemku p. č. X vymezena v rámci plochy změny OV4-NP smíšená obytná plocha pro venkovské bydlení. Plocha se nachází na samotě stranou od osady N. P. uprostřed zemědělských ploch při místní komunikaci, přičemž z druhé strany komunikace na tuto plochu bezprostředně navazují dále od osady pozemky ve stávající ploše venkovského bydlení se dvěma usedlostmi – nejprve rekreační objekt sousedů navrhovatelky a za ním rodinný dům navrhovatelky. Podle textové části napadené změny je pro plochy venkovského bydlení v rámci regulativů stanoveno hlavní funkční využití v podobě izolovaných rodinných domů, přípustným využitím jsou i stavby doplňkové související s hlavním využitím plochy, nepřípustné využití představuje využití nesouvisející s hlavním nebo přípustným využitím, popř. stavba dvojdomů a řadových domů. Ostatní regulativy jsou překryty specifickými podmínkami pro plochu OV4-NP, v nichž se uvádí, že tato lokalita o výměře 0,21 ha je určena pro výstavbu jediného rodinného domu o maximálně jednom nadzemním podlaží s možností využití podkroví a s minimálním podílem zeleně na stavebním pozemku v rozsahu 50 %. Podle odůvodnění napadená změna redukuje rozvojové lokality na rozlohu, která je přiměřená charakteru té které části obce a jejímu rozvojovému potenciálu a vymezuje menší rozvojová území, konkrétně plocha OV4-NP vychází z aktuální potřeby a je určena pro jediný rodinný dům, přičemž vychází ze stávajícího charakteru území a respektuje jej, neboť navazuje na zastavěné území a zároveň je v místě, kde jsou již pravomocně povoleny a realizovány stavby. Jsou vymezeny i další dvě lokality vždy pro jeden rodinný dům s cílem vytvořit předpoklady pro naplnění priorit PÚR v podobě podpory polycentrického, vyváženého rozvoje území, decentralizace pracovních příležitostí a zlepšení podmínek pro kvalitní život v celém správním území obce. Napadená změna vytváří optimální předpoklady pro výstavbu novou prostorovou regulací vytvářející podmínky pro doplňování stávající zástavby v zastavěném území, cíleným vymezením zastavitelných ploch nad rámec zastavěného území, ale zároveň také výraznou redukcí stávajících dlouhodobě nevyužitých ploch. Cílem navržených změn je stabilizace stávající sídelní struktury, zmírnění dopadů na ZPF nezbytným navrácením dříve vymezených rozsáhlých zastavitelných ploch zpět do nezastavěného území i cílené vymezení nových drobných zastavitelných ploch dle individuálních potřeb vážných zájemců o výstavbu pro bydlení z řad občanů obce na základě jejich žádostí.
32. Soud se při přezkumu napadené změny nejprve bude zabývat námitkami procesního charakteru. V tomto směru navrhovatelka namítala, že posouzení vlivu návrhu na krajinu je odpovědností orgánu územního plánování, resp. odpůrkyně a nemůže se v tomto směru odvolávat na jiné orgány a dále že v daném případě měla být zpracována SEA.

33. V první řadě je třeba se zabývat tím, jakým zněním stavebního zákona se proces přijetí napadené změny řídil. Zde soud poukazuje na ustanovení čl. II bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb., kterým došlo s účinností od 1. 1. 2018 k novelizaci stavebního zákona, podle něž se pořizování změny územního plánu, u které bylo zahájeno projednání návrhu, se, s výjimkou ustanovení o nabytí účinnosti, dokončí podle dosavadních právních předpisů. V případě napadené změny však byl návrh změny územního plánu rozeslán dotčeným orgánům až 13. 6. 2018, tj. po nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. Ostatně k 1. 3. 2018 bylo teprve schváleno zadání změny územního plánu. Podmínka ustanovení čl. II bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb. se tak nenaplnila, a bylo proto namístě postupovat již podle nové právní úpravy.
34. Podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.
35. Podle § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. (...) Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty (...). Krajský úřad jako příslušný úřad ve stanovisku podle odstavce 2 uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny nevyhlásil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, doplní pořizovatel do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (odst. 3).
36. Podle § 50 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován, újezdnímu úřadu sousedícího vojenského újezdu a sousedním obcím; krajskému úřadu zároveň předá návrh územního plánu pro posouzení podle odstavců 5 až 7 spolu s vyhodnocením jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží.
37. Podle § 53 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí. Pokud je to nezbytné, pořizovatel zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání.
38. Předchozí citovaná ustanovení stavebního zákona jsou dokladem toho, že výsledná podoba územního plánu není výhradně odpovědností orgánu územního plánování [jím je podle § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností, dále též označovaný jako pořizovatel], resp. odpůrkyně, která napadenou změnu svým zastupitelstvem za podmínek stanovených v § 54 odst. 2 stavebního zákona (tj. po ověření, že není v rozporu

s PÚR, ZÚR nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu) vydává, ale že se na její podobě spolupodílí zcela zásadním způsobem i tzv. dotčené orgány. Ty totiž jsou ve stávajícím systému územního plánování garanty toho, že navržená koncepce bude v souladu se specifickými veřejnými zájmy upravenými jednotlivými složkovými zákony, ať již se jedná o zájmy ochrany přírody a krajiny, zájmy na ochraně ZPF, zájmy na ochraně veřejného zdraví a další. Pořizovatel územního plánu v tomto směru není odpovědný za správnost řešení z hlediska ochrany jednotlivých dílčích složek životního prostředí, ale primárně za stránku urbanistickou, za to, že zpracovaná koncepce v sobě řádně integruje různé zájmy v území, a to včetně požadavků dotčených orgánů, a za stránku procesní, jež zahrnuje mj. i to, že v případě konfliktu mezi různými veřejnými zájmy, popř. soukromým a veřejným zájmem, je navržené řešení vyvážené a řádně odůvodněné. Protože se u pořizovatele územního plánu nepředpokládá odbornost též z hlediska zájmů chráněných složkovými zákony, je především odpovědností příslušných dotčených orgánů, aby potřebné požadavky uplatnily formou stanovisek, jež jsou podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona pro pořizovatele a odpůrkyni závazná, a v nezbytném rozsahu je též odůvodnily. Přitom rozsah odůvodnění je přirozeně závislý na tom, v jaké míře lze předpokládat, že určitá problematika je z hlediska zájmu chráněného dotčeným orgánem sporná. Není-li rozpor určitého jevu se zájmy chráněnými složkovým právním předpisem pravděpodobný, resp. je-li zcela zanedbatelný, nelze v dané souvislosti ani očekávat podrobnější odůvodnění nad rámec konstatování, že zde žádný rozpor není. K možnosti pořizovatele připravit řádné vypořádání uplatněných námitek a připomínek v rámci veřejného projednání i z hlediska odborných otázek, které patří do gesce dotčených orgánů, pak slouží možnost těchto dotčených orgánů uplatnit stanoviska k návrhu rozhodnutí o námitkách, pokud s ním nesouhlasí. V tomto případě však zjevně dotčené orgány, které dostaly k dispozici návrh rozhodnutí o námitkách, připravené odůvodnění považovaly z hlediska jimi chráněných zájmů za dostačující a vyjádřily s ním souhlas (v řadě případů mlčky). Pokud přitom navrhovatelka odkazovala na právní závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, soud považuje za potřebné upozornit na skutečnost, že od doby vydání tohoto rozsudku se právní úprava stavebního zákona změnila. Jeho závěry již nejsou na současnou právní úpravu plně přenositelné.

39. S ohledem na uvedené je tedy třeba konstatovat nedůvodnost námitek navrhovatelky, že se pořizovatel nemůže odvolávat na stanoviska dotčených orgánů. Právě naopak, byly to dotčené orgány, které měly primární povinnost posoudit soulad návrhu se zájmy chráněnými např. zákonem o ochraně přírody a krajiny a které v tomto směru v případě zjištění rozporu navržené koncepce s jimi chráněnými zájmy mohly pořizovatele svým stanoviskem zavázat ke stanovení dodatečných podmínek nebo přímo k odstranění určité plochy z návrhu. Mohly také reagovat na uplatněné námitky navrhovatelky, pokud by je považovaly za relevantní nebo pokud by považovaly za nesprávné jejich vypořádání v návrhu rozhodnutí o námitkách. Jak je přitom patrné z předcházející rekapitulace správního spisu, dotčené orgány se problematikou ochrany krajiny, ale i dalšími okruhy otázek zabývaly (příslušná stanoviska byla pořizovatelem shromážděna a byla kladná) a neshledaly námitky navrhovatelky důvodnými, přičemž neměly připomínek k tomu, jakým způsobem bylo rozhodnutí o námitkách vyargumentováno.
40. Krajský úřad jako příslušný orgán se též ve fázi posouzení návrhu zadání zabýval v souladu s § 47 odst. 3 stavebního zákona tím, zda je třeba ve věci zpracovat SEA, a takový požadavek neuplatnil. Protože ani zastupitelstvo odpůrkyně dobrovolně na zpracování SEA netrvalo, nebylo v souladu se stavebním zákonem třeba SEA zpracovat. Důvody, proč nebylo zpracování SEA vyžadováno, krajský úřad srozumitelně vysvětlil (a to v mnohem větší podrobnosti, než tomu bylo v případě stanoviska posuzovaného NSS k návrhu navrhovatelky ve věci sp. zn. 8 Ao 1/2010) a na tomto závěru setrval i později ve stanoviscích a připomínkách uplatňovaných v průběhu projednání návrhu napadené změny.

41. Po procesní stránce tedy nelze napadené změně nic vytknout a soud k tomu doplňuje, že uvedené závěry dotčených orgánů považuje i za věcně správné. Pokud jde o závěr, že není třeba zpracovávat SEA, ten není v rozporu s ustanoveními směrnice SEA, jak tvrdí navrhovatelka, protože podle čl. 3 odst. 3 nařízení SEA plány a programy uvedené v odstavci 2, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a menší změny plánů a programů uvedených v odstavci 2 vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí pouze tehdy, stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí. Tomu odpovídá právě vnitrostátní právní úprava v § 47 odst. 3 stavebního zákona, která ponechává v případě územních plánů na uvážení dotčeného orgánu (krajského úřadu), zda SEA bude vůbec zpracována, a to v zásadě s ohledem na to, zda zadání územního plánu předpokládá vymezení některého ze záměrů podle přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů (srov. § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů odkazující na přiměřené použití § 10a téhož zákona). Příloha č. 1 zákona o posuzování vlivů (a shodně tak přílohy směrnice EIA) přitom rozhodně nestanoví jako záměry hodné posuzování vlivů záměry výstavby jednotlivých rodinných domů, nýbrž teprve záměry rozvoje sídel s rozlohou přesahující 5 ha (srov. položku 108). SEA, popř. EIA jakožto časově a finančně náročná procedura se totiž provádí pouze u rozsáhlých záměrů, u nichž jsou významné vlivy na životní prostředí pravděpodobné, a nikoliv u záměrů, jejichž vlivy mají zpravidla jen minimální dopady na bezprostřední okolí, a jsou proto zanedbatelné. V tomto směru přitom soud souhlasí s vyjádřením odpůrkyně, která ve své podstatě poukazuje na to, že navrhovatelka značně nadsazuje dopady vymezení plochy OV4-NP pro jediný rodinný dům na okolí. Daná plocha skutečně nemůže být (pro svůj minimální rozsah a předpokládané dopady) záměrem, který by podléhal proceduře SEA.
42. Tentýž závěr platí i pro posouzení vlivu záměru na krajinný ráz (§ 12 zákona o ochraně přírody a krajiny). Stavba jednopodlažního rodinného domu s případně využitelným podkrovím v sousedství dalších dvou rodinných domů (rekreační objekt ležící mezi domem navrhovatelky a plochou OV4-NP svými rozměry rodinnému domu odpovídá) rozhodně není schopna narušit krajinný ráz okolí, obzvláště pokud bude tvarově odpovídat stavbám v okolí. Přitom bližší podobou rodinného domu se lze zabývat v územním a stavebním řízení, v tomto směru regulativy v napadené změně pro závěr o zachování krajinného rázu obce dostačují.
43. K posouzení souladu s hmotným právem lze dále podotknout, že obec N. nepředstavuje jediný kompaktní celek, od něž by byla sporná lokalita nesytemově odtržena. Jde o obec rozdělenou do dvou větších sídelních útvarů představovaných centrem obce a samostatnou osadou N. P., jež jsou dále doplněny řadou samot o několika málo domech a dále několika samostatnými, různě velkými skupinami rekreačních objektů. Není tedy pravdou, že by regulované území obce nezahrnovalo i navrhovatelkou odmítané samoty, ostatně jednou z takových samot je právě i oblast dvou domů, v níž má dům ona sama. Napadená změna přidává do tohoto místa plochu pro třetí dům, čímž nijak nenarušuje charakter krajiny ani daného místa. Skutečnost, že v daném místě již byly předtím dodatečně povoleny stavba oplocení, elektrické přípojky, přístřešku a zpevněné plochy jako stavby pro zemědělství, jen dosvědčuje, že v daném místě se již stejně projevuje lidská aktivita, nejedná se o oblast volné krajiny, a tudíž ani přeměna na plochu pro rodinný dům nebude z hlediska ochrany krajiny a nezastavěného území nijak převratná. To, že se doposud jednalo o zemědělské stavby, jež samy o sobě mohou být umístěny v nezastavěném území obce, není z hlediska ochrany krajinného rázu až tak podstatné.
44. Navíc, i kdyby předchozí zastavění území bylo projevem tzv. salámové taktiky s cílem dosáhnout jeho následného zabrání pro bydlení, nemělo by to zásadní dopad na posouzení napadené změny. Prvotním zásadním krokem bylo umístění zemědělských staveb, a to již bylo pravomocně povoleno (příslušná rozhodnutí jsou taktéž součástí předloženého správního spisu). V pozdějších krocích lze zohlednit kumulativní účinky záměru, nicméně i z hlediska těchto kumulativních záměrů soud nespatřuje ve vymezení nové plochy pro bydlení zásadní rozpor záměru s požadavky na ochranu krajiny ani s cíli a úkoly územního plánování.

45. Územní plánování je založeno na vyvažování tří základních pilířů, jimiž je zachování příznivého životního prostředí, podpora hospodářského rozvoje a zachování soudržnosti společenství obyvatel území. Vymezení plochy OV4-NP má zjevně sloužit hospodářskému rozvoji obce, neboť odpůrkyně vysvětlila, že má umožnit výstavbu rodinného domu rodině, která v místě bude bydlet a hospodařit. Navrhovatelka sice namítá, že záměr ohrožuje příznivé životní prostředí v obci, dotčené orgány povolané k posouzení této otázky však její obavy nesdílejí a soud se s nimi ztotožňuje. Minimalistická podoba záměru podpořená i regulativy pro využití plochy nezakládá důvod k obavám, že by sporná lokalita mohla zhoršit životní prostředí v obci či širokém okolí. Nelze očekávat, že by se vlivy záměru na okolí odlišovaly od vlivů, které má například blízký dům navrhovatelky. Nejspornější je, zda vymezení lokality nenarušuje soudržnost společenství obyvatel, neboť plocha je vymezena na samotě bokem hlavních sídelních útvarů obce. V tomto směru je však podstatné, že plocha nevytváří novou samotu, ale je umístěna v sousedství domu navrhovatelky a jejích sousedů, doplnění této samoty ani zásadně nenarušuje kolorit obce, neboť kolem ní se takové osady vyskytují ve vícero případech, a navíc je tato samota relativně blízko sídelního útvaru N. P.. Při zohlednění všech těchto faktorů tedy soud uzavírá, že ani z hlediska pilíře zachování soudržnosti společenství občanů se nejedná o záměr nepřipustný.
46. Dále je třeba uvést, že zásada ochrany nezastavěného území je projevem pilíře zachování příznivého životního prostředí. V rámci vyvažování základních pilířů územního plánování je přitom třeba nalézat kompromisní řešení, které harmonicky vyváženým způsobem umožňuje zachovat a dosáhnout co nejvíce prvků toho které pilíře v rámci konkrétního území. Proto ani zásadu ochrany nezastavěného území nelze absolutizovat způsobem, jakým to činí navrhovatelka, neboť tím by byl zcela popřen pilíř v podobě hospodářského rozvoje území obce. Naopak je třeba konstatovat, že hospodářský rozvoj obce je již z principu založen na rozrůstání zastavěného území do volné krajiny. Možnosti rozvoje zahušťováním stávajícího zastavěného území a jeho přestavbou jsou nutně limitované a mohou ještě silněji narušovat požadavky na ochranu krajinného rázu než prosté rozšíření zastavěného území. Zásada ochrany nezastavěného území se tak projevuje spíše tím, že obec by měla při vymezování nových rozsáhlejších zastavitelných ploch předtím dobře zvážit, zda dostatečný rozvojový potenciál nelze zajistit v rámci stávajícího zastavěného, popř. zastavitelného území, popř. zda nelze na změnu potřeb rozvoje reagovat změnou struktury či lokace zastavitelných ploch. Pokud se však tyto možnosti nejeví být dostačujícími, lze zasáhnout i do nezastavěného území.
47. Konkrétním projevem ochrany nezastavěného území je pak ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona, podle něž lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Dříve (do 31. 12. 2017) bylo nutné prokázat i nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch, od tohoto požadavku však zákonodárce již upustil a intenzitu prosazování zásady ochrany nezastavěného území dále omezil, takže postačí, je-li prokázána potřeba dalších zastavitelných ploch (i zde je zásadní odlišnost oproti situaci posuzované NSS k návrhu navrhovatelky ve věci sp. zn. 8 Ao 1/2010). Zákon přitom nestanoví, že by taková potřeba musela bezprostředně plynout z nějakého zákonem definovaného veřejného zájmu. Taková potřeba může být dána i zájmem obce odůvodněným dalšími pilíři územního plánování tak, jak se projevují v konkrétních podmínkách té které obce. Takovým zájmem proto může být i zájem obce na tom, aby se v obci usazovali noví obyvatelé, popř. děti stávajících obyvatel a obec mohla úspěšně bojovat s aktuálními nepříznivými demografickými trendy jako je zvyšující se věkový průměr populace a zvýšená míra urbanizace a suburbanizace. V situaci relativně menší obce mimo suburbanizační prostor většího města je přirozeně nižší poptávka po plochách pro nové bydlení, zpravidla nižší kupní síla obyvatel a poměrně slabá motivace v obci zakotvit. To samozřejmě vyžaduje jiný přístup k vymezování zastavitelných ploch než v území městském či suburbanizačním, kde poptávka po nových plochách převyšuje nabídku. Mnohdy si musí obec do jisté míry i zájemce individuálně předcházet, aby vůbec v obci zůstali nebo se do ní přistěhovali. V takové situaci se pak veřejný

zájem obce na vlastním hospodářském a demografickém rozvoji v mnohem větší míře ztotožňuje s konkrétními soukromými požadavky na vymezení zastavitelných ploch, neboť striktní přístup obce by snadno mohl vést ke ztrátě relativně málo početných zájemců o bydlení a stagnaci hospodářského rozvoje, potažmo i soudržnosti obyvatel. Nelze tedy paušálně srovnávat rozhodovací prostor, jímž disponovala odpůrkyně, s praktickými možnostmi regulace měst či příměstských obcí. Navíc lze připomenout, že ostatně i rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, publikovaném pod č. 3903/2019 Sb. NSS, konstatoval, že „[j]akkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS), není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců.“ Tak jako soukromý zájem jednotlivce na příznivém životním prostředí se může shodovat se zájmem veřejným, tak i veřejný zájem na rozvoji obce se může v podmínkách konkrétní obce shodovat s konkrétními soukromými požadavky na vymezení zastavitelných ploch.

48. Z předchozího výkladu vyplývá, že v situaci, kdy navrhovatelka sama uvádí, že v obci se nově postaví ročně jen jednotky rodinných domů, obec zjevně čelí nedostatku zájemců o nové bydlení, a zájem obce na hospodářském rozvoji se tak může skutečně ztotožňovat i s individuálním zájmem několika málo soukromých osob. Samozřejmě, že to současně znamená i to, že v minulosti vymezené rozsáhlé zastavitelné plochy jsou v podstatné části neodůvodněným zásahem do nezastavěného území a měly by být v rámci možností navráceny zpět do nezastavěného území, jak navrhovatelka zdůrazňuje. Nelze však přitom přehlížet, že při rušení zastavitelných ploch se jedná o ještě mnohem intenzivnější zásah do vlastnických práv než v případě vymezování zastavitelných ploch v sousedství. Obec k takovému rušení musí přistupovat obezřetně, musí zvažovat rizika případných náhrad za změnu v území podle § 102 stavebního zákona i proporционаlitu takového zásahu do práv vlastníků regulovaných pozemků. V tomto kontextu přitom lze hodnotit postup odpůrkyně při vydání napadené změny jako vyvážený, pokud za hlavní kritérium výběru zastavitelných ploch vzala reálnost zájmu jejich vlastníků na výstavbě vlastního bydlení a pokud omezila rozsah zastavitelných ploch mnohem výrazněji, než kolik vymezila nově zastavitelných ploch.
49. Současně platí, že úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, nýbrž pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem je rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.
50. Při poměrování jednotlivých zásad územního plánování přitom nelze přistoupit na to, že by přijaté řešení muselo všechny zásady navzájem kombinovat tím jediným a nejlepším možným řešením, tj. plně v souladu se zásadou proporcionality, protože tím by bylo *de facto* vyprázdněno ústavní právo obce na samosprávu a variabilita přístupů k územnímu plánování by byla popřena. Test proporcionality přichází v úvahu teprve při poměrování intenzivní kolize více ústavně chráněných práv a rozhodování o tom, které z nich musí ustoupit. Takový intenzivní střet však

z hlediska navrhovatelky a jí prosazovaných zájmů v dané situaci nenastává, neboť se nejedná ani o přímé omezení jejího vlastnického práva, ani o umístění plochy pro stavbu v bezprostředním sousedství, o jejíchž zásadních negativních dopadech na široké okolí nelze pochybovat. Stejně tak není vymezením dané plochy zásadním způsobem narušeno životní prostředí v obci.

51. S přihlédnutím k uvedeným zásadám tedy soud konstatuje, že neshledává důvodnými námitky navrhovatelky, že obec nepřijatelně vymezila nové zastavitelné plochy v nezastavitelném území, aniž by současně v dostatečném rozsahu redukovala nadměrnou rozlohu nevyužitých zastavitelných ploch. V tomto směru přístup odpůrkyně, která má při rozhodování o svém území širokou míru uvážení, vyvažuje konkurenční zájmy za použití vhodných kritérií a dospívá k výsledku, který je blíže vhodnému řešení z hlediska cílů územního plánování, než původní stav charakterizovaný přemrštěným důrazem na rozvoj obce, který se, jak uvádí navrhovatelka, v průběhu času ukázal být značně naddimenzovaným. Soud plně respektuje podrobné důvody nastíněné odpůrkyní, resp. pořizovatelem při vypořádání námitek navrhovatelky, akceptuje je a považuje je za plně přezkoumatelné. Není pravdou, že by odpůrkyně postupovala v rozporu s požadavky § 18, § 19 či § 55 odst. 4 stavebního zákona, pouze na rozdíl od navrhovatelky neklade absolutisticky na první místo kritérium ochrany životního prostředí a nezastavěného území, ale naopak v souladu se svou povinností hledání rozumného kompromisu mezi střetávajícími se zájmy v procesu územního plánování nalezla řešení, které zohledňuje i konkrétní potřeby rozvoje obce. Nalezené řešení soud rozhodně nevnímá jako řešení extrémní a excesivní, které by vybočovalo z rámce, v němž se obec při rozhodování o budoucnosti svého území může pohybovat.
52. Pokud jde o namítané ovlivnění výkonu vlastnického práva k nemovitostem navrhovatelky v důsledku výstavby rodinného domu na ploše OV4-NP, soud zdůrazňuje, že použitá argumentace je svou povahou spíše vhodná do podrobností územního či stavebního řízení a neodpovídá relativní obecnosti otázek řešených v územním plánování. I proto není vadou, pokud odpůrkyně na tyto námitky (jež ostatně byly formulovány spíše jako popis toho, jak může být navrhovatelka záměrem dotčena, než jako námitky) konkrétně nereagovala. Současně to potvrzuje i fakt, že navrhovatelka nemohla skutečně odpovídající argumenty o mnoho více konkretizovat, což však není způsobeno vadou napadené změny. Napadená plocha vymezuje pouze prostor, v němž může být rodinný dům umístěn a jeho nejzákladnější limitní parametry. Kde přesně v rámci dané lokality však rodinný dům vyrostе, jak bude orientován, jakou technologií bude zbudován, kdy se tak stane nebo jakou bude mít architektonickou podobu, však v tuto chvíli není ještě předurčeno a nelze proto hodnotit příslušné námitky věcně. Lze pouze konstatovat, že základní regulativy pro spornou plochu vytvářejí dostačující záruky, že se nebude jednat o stavbu, která by svými imisemi měla vybočovat z toho, co je obvyklé v dané obci i s přihlédnutím ke specifickým samoty, v níž se nachází dům navrhovatelky. Pokud jde o to, že navrhovatelka chová podle svých slov kromě slepic i včely a ovce, soud má za to, že lze důvodně předpokládat, že vlastníci pozemků ve sporné lokalitě, kteří sami v daném místě chovají hospodářská zvířata, s takovými vlivy stavby navrhovatelky nebudou mít problém, resp. je budou muset v rámci toho, co je v daném místě zvykem, respektovat. Aniž by soud chtěl přitom zabíhat do podrobností, vlivy případné stavby ve sporné ploše na navrhovatelku budou do jisté míry limitovány, protože je pravdou, že mezi domem navrhovatelky a spornou plochou se nachází ještě jedna stavba. Rozsah případného ovlivnění bude přitom do značné míry záviset i na tom, v které části sporné lokality bude v územním řízení rodinný dům umístěn. Vlivy na nemovitosti navrhovatelky související s dopravním zatížením budou také limitovány tím, že přeprava od osady N. P. nebude dům navrhovatelky míjet, neboť ten se nachází až za spornou plochou.
53. V každém případě soud považuje za potřebné upozornit na to, že navrhovatelce nenáleží právo na to, aby v okolí jejích nemovitostí nevyrostly žádné jiné stavby, ani na to, že i nadále bude žít „na samotě“. Může se prostřednictvím námitek v průběhu navazujících řízení domáhat toho, aby vzniklé stavby nevybočovaly bezdůvodně z toho, co je v daném širším území standardem,

a neobtěžovaly ji nad míru přiměřenou okolním poměrům, nemůže však sama diktovat, jak budou využity sousední pozemky.

54. Pokud pak navrhovatelka uvedla v průběhu jednání nové návrhové body spočívající v označení porušení konkrétních ustanovení PÚR, ZÚR, Úmluvy o krajině či zákona o ochraně ZPF, soud upozorňuje na ustanovení § 101b odst. 2 větu druhou s. ř. s., podle níž po podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy již nelze uplatnit nové návrhové body. Navrhovatelka v podaném návrhu v dané souvislosti pouze zcela obecně a nekonkrétně tvrdila nepřezkoumatelnost vypořádání jejích námitek a věcnou nesprávnost tohoto vypořádání. V podaných námitkách ocitovaných v návrhu přitom žádné konkrétní ustanovení zmiňovaných dokumentů neoznačila a neučinila tak ani ve vlastním textu návrhu. Takto neurčitě specifikovaná argumentace sama o sobě nesplňovala požadavky na specifikaci návrhového bodu, jak vyplývá z obdobně aplikovatelné judikatury k náležitostem žalobních bodů (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS), neboť bylo třeba konkrétně (a nikoliv jen obecně) specifikovat skutkové okolnosti, v nichž bylo spatřováno porušení konkrétního ustanovení zákona či nadřízené územně plánovací dokumentace. Vzhledem k tomu, že návrh obsahoval jiné projednatelné návrhové body, nebylo důvodu, aby soud navrhovatelku vyzýval k odstranění vad návrhu. Zcela nekonkrétní deklarace porušení právních a jiných předpisů však nemohla představovat základ pro pouhé doplnění či upřesnění návrhového bodu, ve skutečnosti u jednání byly předneseny nově uplatněné návrhové body. Navrhovatelka si nemůže „schovávat v rukávu“ novou, do té doby blíže nespecifikovanou argumentaci, obzvláště jedná-li se o řízení, v němž soud musí rozhodovat v krátkých, zákonem stanovených lhůtách. Takový postup je ostatně krajně nekorektní i vůči odpůrkyni a osobám zúčastněným na řízení, které by projednáním takových návrhových bodů byly v rozporu s předpoklady, na nichž je konstruována právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, postaveny do časové tísně a nerovného postavení vůči navrhovateli. I kdyby však tyto návrhy bylo možné považovat jen za upřesnění včasných návrhových bodů, soud považuje za potřebné uvést, že odkazovaná ustanovení ZÚR, PÚR i § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF mají povahu zásad, nikoliv nepřekročitelných limitů. Jak již bylo shora vysvětleno i v souvislosti s ustanoveními § 18 a § 19 stavebního zákona, jednotlivé protichůdné zásady je třeba v procesu územního plánování sladit, přičemž to je úkol odpůrkyně, resp. pořizovatele územního plánu, v rámci něž disponují širokým uvážením, do něž může soud zasáhnout jen v případě zásadních excesů. O takovou situaci se však v tomto případě nejedná.
55. Soud proto uzavírá, že 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. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy proto v plném rozsahu zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
56. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrkyni, která byla ve věci plně úspěšná, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení, neboť je malou obcí, která nemá vlastní stavební úřad ani úřad územního plánování, a nedisponuje tak odborně zdatnými osobami, které by ji mohly v dané věci zastupovat. Náklady na právní zastoupení jsou v tomto případě účelně vynaloženy. Náhrada nákladů řízení v celkové výši 10 800 Kč je tvořena mimosmluvní odměnou advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení včetně první porady s klientem, sepis vyjádření a účast na jednání soudu v trvání do dvou hodin) podle ustanovení § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst tři režijní paušály po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů zástupce podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu a náhradu za zmeškaný čas cestou z P. do N. a zpět k první poradě s klientem za 6 půlhodin po 100 Kč podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3

advokátního tarifu. Soud však nemohl přiznat vyúčtovanou samostatnou odměnu a další režijní paušál za první poradu advokátky s klientem, neboť se jedná o přirozenou součást úkonu přípravy a převzetí věci ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu. Samostatně odměňovaným úkonem je až další porada s klientem přesahující jednu hodinu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu, která však nebyla doložena. Doložena sice nebyla ani cesta k první poradě do N., zde ale soud přihlédl k tomu, že realizace takové cesty je do té míry pravděpodobná, že by nebylo hospodárné doručení rozsudku odkládat do doby, než bude formálně předložen doklad o uskutečnění takové cesty, zejména když úhrada samotného cestovního ani požadována není a je žádána pouze náhrada zmeškaného času.

57. Osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů řízení přísluší jen v případě, že jim vznikly při plnění povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že jim soud žádnou povinnost neukládal, nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 24. října 2019

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu