



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Veroniky Burianové a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

navrhovatelů:

a) J. B., narozený X

bytem X, X

b) Mgr. I. B., narozená X

bytem X, X

c) J. H., narozená X

bytem X, X

d) P. V., narozený X

bytem X, X

e) T. V., narozený X

bytem X, X

f) J. R., narozený X

bytem X, X

g) B. R., narozená X

bytem X

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Jaromírem Rokuskem
sídlem Jiráskova 1343/2, 360 01 Karlovy Vary

proti

odpůrci:

obec Pila, IČ 69981264

sídlem Pila 97, 360 01 Karlovy Vary

zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Grünerem

sídlem Bělehradská 1094/4, 360 01 Karlovy Vary

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Pila, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Pila ze dne 19. 11. 2019, č. 04/05/19

takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Pila, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Pila ze dne 19. 11. 2019, č. 04/05/19, se ve vztahu k části týkající se pozemků parc. č. X, X, X, X a X v k.ú. X zamítá.
- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Pila, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Pila ze dne 19. 11. 2019, č. 04/05/19, se ve vztahu k části týkající se pozemků parc. č. X a X v k.ú. X zamítá.
- III. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Pila, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Pila ze dne 19. 11. 2019, č. 04/05/19, se ve vztahu k části týkající se pozemku parc. č. X v k.ú. X zamítá.
- IV. Navrhovatelé a) J. B. a b) Mgr. I. B. jsou povinni nahradit odpůrci náklady řízení každý ve výši 3 711 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Grünera do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Navrhovatelé c) J. H., d) P. V. a e) T. V. jsou povinni nahradit odpůrci náklady řízení každý ve výši 3 711 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Grünera do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Navrhovatelé f) J. R. a g) B. R. jsou povinni nahradit odpůrci náklady řízení každý ve výši 3 711 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Grünera do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Zastupitelstvo obce Pila usnesením ze dne 19. 11. 2019, č. 04/05/19, schválilo opatření obecné povahy – Územní plán Pila (dále též jen „ÚP Pila“ nebo „napadené OOP“). Opatření obecné povahy – Územní plán Pila nabyl účinnosti dne 5. 12. 2019.
2. Návrhem datovaným a došlým soudu dne 20. 11. 2020 se navrhovatelé domáhali vydání tohoto rozsudku: *Opatření obecné povahy – Územní plán Pila, schválený zastupitelstvem obce dne 19. 11. 2019, se v části týkající se pozemků parc. č. X, X, X, X, X, X, X a X v k.ú. X zrušuje.*
3. V katastrálním území Pila jsou navrhovatelé a) a b) spoluvlastníky pozemků parc. č. X, X, X, X a X, navrhovatelé c), d) a e) spoluvlastníky pozemků parc. č. X a X a navrhovatelé f) a g) spoluvlastníky pozemku parc. č. X.
4. Územní plán se podle § 43 odst. 4 věty čtvrté zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.
5. Zastupitelstvo obce vydává územní plán v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona], odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je proto podle názoru z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, **obec**, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. Na tom nic nemění názor z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6.

2019, č.j. 1 As 454/2017-94, že „Vydává-li opatření obecné povahy orgán obce nebo kraje v přenesené působnosti, je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části odpůrcem ve smyslu § 101a odst. 3 s. ř. s. tento orgán obce či kraje, nikoli samotná obec či samotný kraj.“

Návrhové body

6. Návrhové body jsou rozděleny na skutkové důvody [8 až 21] a právní hodnocení a judikatura [body 22 až 40].
7. V části **Návrhové body – skutkové důvody** navrhovatelé uvádějí, že proti návrhu ÚP Pila podali námitky: navrhovatelé *a)* a *b)* dne 4. 5. 2017 pod č.j. 4928-17, navrhovatelé *c)* až *e)* dne 3. 5. 2017 pod č.j. 4906/SÚ/17 a navrhovatelé *f)* a *g)* dne 3. 5. 2017 pod č.j. 4850/SÚ/17.
8. V bodě 10 návrhu navrhovatelé *a)* a *b)* uvedli, že své námitky shrnuli do (parafrázováno) konstatování skutečnosti, že dotčené pozemky získali jako investici do budoucna, mimo jiné za účelem zabezpečení důstojného prožití stáří a úhrady s tím spojených potřeb. Navrhovatelé *a)* a *b)* tuto investici pečlivě zvažovali a pořídili ji zejména z těchto důvodů: Až do roku 2000 byla obec Pila součástí samosprávného celku Kolová, Háje, Pila, s obecním úřadem v Kolové. Již před rokem 1990 začal stoupat zájem o výstavbu rodinných domů v tomto územním celku a předmětné pozemky byly k výstavbě určeny. Na pozemcích byla umístěna hlavní kanalizační stoka s cca 6 šachtami, určenými k napojení budoucí výstavby na kanalizační síť. Dále tudy byla plánovaná komunikace, souběžná s páteří komunikací, která měla zajistit prostupnost a dopravní obslužnost severozápadní části sídla pro integrovaný záchranný systém v případě havárie a uzavírky příslušného úseku páteří komunikace. Toto dopravní řešení bylo promítnuto do ÚPO/94 i ÚPO/2006, kdy bylo dokonce vymezeno jako závazná část vyhlášky č. 1/2006. O tom, že by tato závazná část neměla být respektována, zastupitelstvo obce nikdy nejednalo. Před změnou územního plánu zpracovali navrhovatelé *a)* a *b)* studii, která celé námitkou dotčené území komplexně, v souladu s veřejnými zájmy, řeší a byli ve fázi postupu k dalšímu kroku realizace tohoto záměru. Napadenou změnou OOP jim bylo znemožněno vykonávat vlastnické právo v rozporu s principem proporcionality a principem legitimního očekávání, územní plán v této části obce byl zpracován v rozporu se zásadou kontinuity územního plánování.
9. V bodě 11 návrhu navrhovatelé *c)* až *e)* uvedli, že své námitky shrnuli do (parafrázováno) konstatování skutečnosti, že dotčené pozemky získali od svého dnes již zesnulého otce, který jakožto vlastník rodinného domu s pozemky doslova naproti dotčeným pozemkům měl zájem, aby jeho tři děti v budoucnu mohly vystavět své domy a žít na pozemcích z majetku rodiny a blízko svým rodičům a případným prodejem části z nich své bytové potřeby též financovat. Za účelem realizace tohoto záměru při poslední změně územního plánu žádal o změnu charakteru užívání dotčených pozemků na zastavitelné a obec Pila mu za podmínky, že uhradí veškeré náklady vyvolané touto úpravou územního plánu, tuto úpravu územního plánu povolila. Poté, co navrhovatelé *c)* až *e)* získali tyto pozemky od svého otce, vystavěl na části těchto pozemků navrhovatel *e)* svůj rodinný dům, leč napadená změna OOP navrhovatelům *c)* až *e)* zabránila v další realizaci jejich záměru. Napadenou změnou OOP jim bylo znemožněno vykonávat vlastnické právo v rozporu s principem proporcionality.
10. V bodě 12 návrhu navrhovatelé *f)* a *g)* uvedli, že své námitky shrnuli do (parafrázováno)

konstatování skutečnosti, že dotčené pozemky získali mimo jiné za účelem jejich nerušeného užívání spolu s ostatními pozemky, které dohromady tvoří funkční celek a slouží potřebám navrhovatelů a rodiny jejich syna s malými dětmi. Napadenou změnou OOP jim bylo nedůvodně a naprosto necitlivě znemožněno vykonávat vlastnické právo v rozporu s principem proporcionality.

11. V bodě 13 návrhu se uvádí, že námítky navrhovatelů *a)* a *b)* byly částečně odmítnuty s odůvodněním, že územní plán je zpracován v souladu s moderními požadavky na územní plánování, které se neustále vyvíjejí, že je navržen tak, aby byl v souladu s „veřejným zájmem na ochraně a rozvoji přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického a architektonického dědictví v tomto konkrétním území“, a že je ve veřejném zájmu vymezovat jen takové zastavitelné plochy, které „neznečitelní a neohrozí tuto urbanistickou hodnotu“. Dále vypořádání námítky navrhovatelů *a)* a *b)* konstatuje, že „Zadání uvádí požadavek na ochranu urbanistických (prostorových a kompozičních) hodnot, také na ochranu historické struktury původního sídla, urbanisticky hodnotné struktury a stop v krajině jako jsou izolované původní objekty pro bydlení obklopené loukami, paměti a rázu místa jako jsou stavby typické pro místní ráz (např. č.e. X na p.č. X ...) a jejich polohu ve vztahu k nezastavěnému území – loukám“. Odmítnutí námítky týkající se ignorace územní studie jakožto územně plánovacího podkladu byla vypořádána naprosto irelevantním a nedůstojným způsobem s tím, že pořizovatel nemohl poručení studie odmítnout a že ke studii nebyly přiloženy doklady o jejím projednání s dotčenými orgány a vlastníky inženýrských sítí. Toto tvrzení je účelové a nepravdivé. V zadání územní studie je projednání s dotčenými orgány a vlastníky technické infrastruktury dáno jednak jako jeden z jejích cílů a jednak jako požadavek na zpracování a obsah studie. Navrhovatelé *a)* a *b)* zcela jistě cíle a požadavky studie splnili, doklady o projednání předložili. Pořizovatel studii schválil dne 3. 10. 2017 a pod č.j. 65195863 byla následně zregistrována. Navrhovatelé *a)* a *b)* se rovněž neztotožňují s tvrzením, že v době projednávání návrhu ÚP nebylo v daném území vedeno žádné územní řízení. Naopak probíhalo řízení o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Retenční nádrž srážkových vod“ v akci ZTV Pila – rozvojová plocha 9 A 18, které po více než roce skončilo dne 31. 10. 2019 vydáním rozhodnutí o umístění stavby „Retenční nádrž srážkových vod“ č.j. 10594/SÚ/19. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 26. 11. 2019, tedy před účinností OOP.
12. V bodě 14 návrhu je uvedeno, že námítky navrhovatelů *c)* až *e)* byly zcela odmítnuty mimo jiné s odůvodněním, že „došlo k přehodnocení urbanistické koncepce rozvoje obce Pila“. Ohledně změny územního plánu v minulosti vypořádání námítky obsahuje odůvodnění, že „Deklarovaný závazek obce k zařazení pozemků podatelů rozvojových ploch byl splněn v roce 2006. Do dnešní doby nebyly tyto pozemky využity k jejich účelu.“ Obecněji pak vyznívá odůvodnění, že „všeobecně je navrhováno velké množství rozvojových ploch na úkor přírody“. Dále se odůvodnění vyjadřuje k námitce, že územní plán byl zpracován na základě autorského záměru, když na veřejném projednání výslovně architekt žalobcům na dotaz, proč navrhuje tuto změnu, odpověděl, že „jemu se to tak líbí“. Odůvodnění zamítnutí námítky pak konstatuje, že „výkon povolání autorizovaného architekta je nezávislou tvůrčí činností“. Další dílčí námitka spočívající v tom, že OOP navrhuje na jedné straně téže komunikace nově možnost rozšíření výstavby a na druhé straně téže komunikace přímo proti nové zástavbě naopak možnost výstavby nově zakazuje, je v OOP vypořádána s odůvodněním, že „Zastavitelná plocha Z6 se nachází na půdách II. třídy ochrany ZPF, které mají primárně sloužit pro zemědělskou činnost, proto byl rozsah

zastavitelné plochy omezen oproti stávajícímu územnímu plánu na rozsah, který je z hlediska urbanistické koncepce odůvodnitelný.“

13. V bodě 15 návrhu se uvádí, že námitky navrhovatelů *f)* a *g)* byly zcela odmítnuty s tím, že „nově navrhovaná území budou napojena místními obslužnými komunikacemi a navrhovaná koncepce dopravní infrastruktury je v územním plánu řádně vysvětlena a odůvodněna“ a že „Konkrétní podrobné řešení a řešení majetkoprávních vztahů není předmětem řízení v územním plánu.“
14. V bodě 16 návrhu jsou citovány pro toto řízení podstatné části textové části ÚP Pila: pod písmenem *a)* ze strany 3 z rubriky 2. Základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot; pod písmenem *b)* ze strany 3 z rubriky 3. Urbanistická koncepce; pod písmenem *c)* ze strany 4 z rubriky 4. Koncepce veřejné infrastruktury; pod písmenem *d)* ze strany 7 z rubriky 5. Koncepce uspořádání krajiny; pod písmenem *e)* ze strany 3 odůvodnění z rubriky 2.1. Vyhodnocení souladu s politikou územního rozvoje ČR; pod písmenem *f)* ze strany 6 odůvodnění; pod písmenem *g)* ze strany 13 odůvodnění z rubriky 2.3. Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování; pod písmenem *h)* ze strany 16 odůvodnění z rubriky 2.8.3. Urbanistická koncepce a kompozice; pod písmenem *i)* ze strany 18 a 19 odůvodnění z rubriky 2.8.3. Urbanistická koncepce a kompozice: pod písmenem *j)* ze strany 45 a 46 odůvodnění z rubriky 4. Zadání; pod písmenem *k)* ze strany 50 odůvodnění; pod písmenem *l)* ze strany 52 odůvodnění.
15. V bodě 17 návrhu navrhovatelé *a)* a *b)* k odůvodnění citovanému pod bodem 14 návrhu shrnují, že jejich zájmem v nakládání s vlastnickým právem k jejich pozemkům bylo zastavět je rodinnými domy, retenční nádrží za účelem zadržení vody v krajině a obslužnou místní komunikací, to vše na jižním svahu, v poslední volné proluce přiléhající k páteřní komunikaci v prostoru 02 U trafostanice. Tento jejich záměr je v souladu s citacemi pod písmeny *a)*, *b)*, *c)*, *f)*, *g)*, *h)* a *i)* článku 14 návrhu, a tedy v souladu se zásadami a premisami, na nichž stojí nový územní plán. Skutečnost, že napadené OOP mění charakter pozemků ve vlastnictví navrhovatelů *a)* a *b)* na nezastavitelné, je naopak v rozporu s odůvodněním shora citovaným. Dále pak navrhovatelé *a)* a *b)* poukazují na skutečnost, že v případě požadavku na ochranu, paměti a rázu místa u objektu č.e. X na p.č. X a jeho polohu ve vztahu k nezastavěnému území – loukám nebyl v rubrice 4. Zadání nijak pregnantně formulován, navíc není uplatněn tak důsledně, jako u jiných, ve vypořádání námitek uvedených staveb (č.p. X na p.č. X, č.p. X na p.č. X). Objekt č.e. X na p.č. X patří do SJM pověřeného zastupitele a je jistě jen výrazem nezávislé tvůrčí činnosti autorizovaného architekta, že jeho pozemek, bezprostředně související se stavbou č.e. X na p.p.č. X a s okolními loukami na západní straně sídla, je určen k zástavbě, stejně jako pozemky umístěné na severní straně stavby č.e. X na p.p.č. X. V této souvislosti je velice nepravděpodobné, že vynětí pouze pozemků III. a IV. třídy ve vlastnictví navrhovatelů *a)* a *b)* ze zastavitelných ploch i za cenu, že severozápadní část sídla nebude dostatečně dopravně obslužná pro integrovaný záchranný systém, je jen výsledkem nezávislé tvůrčí činnosti autorizovaného architekta. Jako diskriminační se pak jeví právě odůvodnění, že pozemky z majetku navrhovatelů *a)* a *b)* již nadále nebude možno zastavět, přestože se jedná o pozemky III. a IV. třídy ochrany, zatímco se na jiných pozemcích v téže lokalitě obce vyšší (II.) třídy ochrany dosud nezastavitelných zřizují nové rozvojové oblasti zastavitelné s odůvodněním, že (parafrázováno) „jinde v obci již horší pozemky k zastavění nejsou, proto je dán důvod na použití i takto cenné půdy“.
16. V bodě 18 návrhu navrhovatelé *c)* až *e)* k odůvodnění citovanému pod bodem 14 návrhu

shrnují, že jejich zájmem v nakládání s vlastnickým právem k jejich pozemkům bylo zastavět je rodinnými domy umístěnými poblíž hlavní páteřní komunikace v lokalitě 05 K letišti bezprostředně navazujícími na stávající zástavbu doplňující zástavbu na druhé straně této komunikace. Tento jejich záměr je v souladu s citacemi pod písmeny a), b), g) a i) článku 14 návrhu, a tedy v souladu se zásadami a premisami, na nichž stojí nový územní plán. Skutečnost, že napadené OOP mění charakter pozemků ve vlastnictví navrhovatelů c) až e) na nezastavitelné, je naopak v rozporu s odůvodněním shora citovaným. Jako diskriminační se pak jeví právě odůvodnění, že pozemky z majetku navrhovatelů c) až e) již nadále nebude možno zastavět, protože se jedná o pozemky II. třídy ochrany, zatímco se na jiných pozemcích v téže lokalitě obce a téže třídy ochrany dosud nezastavitelných zřizují nové rozvojové oblasti zastavitelné s odůvodněním, že (parafrázováno) „jinde v obci již horší pozemky k zastavění nejsou, proto je dán důvod na použití i takto cenné půdy“.

17. V bodě 19 návrhu navrhovatelé f) a g) k odůvodnění citovanému pod bodem 14 návrhu shrnují, že umístění komunikace na jejich pozemku je v rozporu s odůvodněním citovaným pod bodem c) a tedy v souladu se zásadami a premisami, na nichž stojí nový územní plán.
18. V části *Návrhové body – právní hodnocení a judikatura* navrhovatelé uvádějí, že nový územní plán může pozemky doposud určené pro zastavění označit jako plochu pro park, případně plochu pro zemědělské využití. Taková změna územního plánu bude pro vlastníka znamenat nejen to, že svůj pozemek již nebude moci využít pro stavbu rodinného domu, ale také výrazné snížení pozemkové renty. V případě, že zmíněný vlastník měl záměr na pozemku v rámci své podnikatelské činnosti vybudovat komplex rodinných domů a tyto následně prodat, dojde tím současně k zásahu do práva na podnikání.
19. Přestože nálezný Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, hovoří pouze o omezení vlastnického práva zákonodárcem, dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, že omezení vlastnického práva je možné také územním plánem, a to dokonce způsobem přesahujícím „spravedlivou míru“, a bez souhlasu vlastníka. Nutno však dodat, že takový zásah musí být veden za účelem dosažení ústavně legitimních cílů za současného dodržení principu subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv (viz rozhodnutí ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009).
20. Navrhovatelé mají za to, že v jejich případě není veřejný zájem na změnách, které jim znemožnily řádný výkon vlastnického práva, a že toto své právní hodnocení dostatečně prokázali v části *Návrhové body – skutkové důvody*.
21. Ohledně přezkumu územního plánu se zásadou proporcionality se namítá, že do vlastnických práv dotčených vlastníků lze územním plánem zasáhnout i v míře, kterou nelze spravedlivě požadovat po každém jiném vlastníku pozemku, avšak za dodržení principů proporcionality (zájem, který bude územním plánem sledován, musí převažovat nad zájmem dotčeného vlastníka, a zároveň nebude moci být dosaženo takového zájmu jiným způsobem) a minimalizace zásahu do práv (tedy v míře, která bude dotčeného vlastníka omezovat co nejméně). Plochy, jejichž způsob využití má sledovat zájem veřejnosti, je pořizovatel povinen vymezovat primárně na pozemcích obce. V případě, že taková plocha např. veřejného prostranství nebude moci být takto vymezena, musí pořizovatel postupovat tak, aby bylo co nejméně zasaženo do vlastnických práv dotčených subjektů. Dle názoru navrhovatelů by měl proto pořizovatel stanovovat tyto plochy tak, že budou vymezovány na pozemcích s nejnižší hodnotou. Nelze považovat za souladný s

principem proporcionality postup, kdy došlo změnou způsobu využití pozemku ke snížení jeho pozemkové renty prakticky limitně k nule. S tím pak souvisí otázka poskytnutí náhrady za snížení hodnoty pozemku. Navrhovatelé tu odkazují na právní názor obsažený v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č.j. 2 Ao 4/2008-88, a ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

22. Ohledně porušení principu legitimního očekávání je v posuzovaném případě třeba zohlednit usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120 (body 47 až 52), z něhož plyne, že v případě, kdy je územním plánem zasaženo do vlastnického práva osob, je třeba zkoumat, zda byly odpůrcem v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ty budou podle rozšířeného senátu dodrženy, pokud a) zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zásah je činěn v nezbytně nutné míře, c) zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, d) zásah je činěn nediskriminačním způsobem a e) zásah je činěn s vyloučením libovůle. Navrhovatelé jsou toho názoru, že shora namítaný zásah do jejich Ústavou zaručeného práva vlastnického představuje porušení podmínek uvedených pod písmeny a), b), c) a d) a že není možno ani vyloučit, že je činěn za použití jisté míry libovůle a že napadené OOP bylo přijato pro ně diskriminačním způsobem.
23. Ohledně posouzení souladu napadeného OOP s principem kontinuity územního plánování se namítá, že objekty č.e. X na p.č. X, č.p. X na p.č. X a č.p. X na p.č. X nebyly nikdy vymezeny jako chráněné objekty, ani civilizační hodnoty v území, předchozími územními plány, které byly řádně na všech úrovních projednány a schváleny, nikdy nebyly z tohoto hlediska napadeny. Lze tedy vycházet z předpokladu, že vždy územní plány zcela jistě zabezpečovaly soulad přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území i bez zvláštní ochrany citovaných nemovitostí. V rozporu se zásadou kontinuity územního plánování byl však jako významný civilizační prvek v krajině, hodný ochrany, označen objekt č.e. na p.č. X, a to bez bližšího zdůvodnění, přestože zrušením závazné části vyhlášky č. 01/2006 nebyl naplněn cíl vytvářet v území podmínky pro zajištění civilní ochrany (prostupnost severozápadní části sídla pro integrovaný záchranný systém). Pozemky navrhovatelů a) a b) – zastavitelné pozemky v přímém kontaktu s páteřní komunikací – se musí odvodňovat. Stávající meliorace je nevyhovující, proto byla v území (citovaná územní studie) navržena retenční nádrž místo svodu do kanalizace na pozemcích umístěné. Ani toto řešení nebylo akceptováno a napadené OOP ani vypořádání námitek navrhovatelů a) a b) při tvorbě OOP neobsahují odůvodnění, proč tomu tak je.
24. K předvídatelné obraně odpůrce, že by se v případě zrušení napadeného OOP v navrženém rozsahu mohlo jednat o nepřiměřený zásah moci soudní do práva na samosprávu, navrhovatelé odkazují na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17. Navrhovatelé tento nálezy hodnotí tak, že pokud je rozhodnutím soudu, po náležitém dokazování a dání možnosti oběma stranám sporu se k věci dostatečně vyjádřit a svá stanoviska obhájit, změněn územní plán v dílčí části (zde konkrétně v tom, že se všem navrhovatelům ponechá nezměněná možnost výkonu jejich vlastnického práva k nemovitostem) a toto rozhodnutí soudu nebude mít žádný další vliv na život obce a i takto změněný územní plán umožní jak běžné fungování obce, tak ve středně a dlouhodobém horizontu zdravý a harmonický rozvoj obce, nemůže se jednat o protiústavní zásah do zaručeného práva na samosprávu.
25. Navrhovatelé jsou v souladu s předchozími tvrzeními přesvědčeni, že napadené OOP trpí vadou nezákonnosti pro porušení principu proporcionality vedoucí k protiústavnímu

zásahu do výkonu jejich vlastnického práva. Rovněž tak byl u navrhovatelů *a)* až *e)* porušen princip jejich legitimního očekávání, když pokud se týče navrhovatelů *a)* a *b)* již před započítáním procesu změny územního plánu probíhaly práce směřující k realizaci jejich záměru a pokud se týče navrhovatelů *c)* až *e)* to byl dokonce sám odpůrce, který jim v relativně nedávné minulosti k jejich žádosti a na jejich náklady umožnil změnu územního plánu tak, aby mohli realizovat zamýšleným způsobem výkon vlastnického práva, a potom to byl opět odpůrce, který bez existence dostatečně závažného důvodu tuto situaci změnil a zamýšlenému výkonu vlastnického práva protiprávně brání.

26. V dalším se odkazuje na úplné znění návrhových bodů.

Vyjádření odpůrce k návrhu

27. Ve vyjádření k návrhu odpůrce k zásahům do vlastnického práva ve formě územních plánů odkázal především na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS.
28. Ze stručné rekapitulace a z odůvodnění ÚP Píla vyplývá, že napadené OOP bylo přijato na základě zákona a je tak splněn první předpoklad pro omezení vlastnického práva navrhovatelů.
29. K namítanému porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů odpůrce konstatoval, že způsob výběru ploch k zastavění odpovídal požadavkům vyplývajícím z územně analytických podkladů, zejména byla vyhodnocována míra přípravy k jejich využití (vydaná rozhodnutí, zavedené inženýrské sítě, fáze výstavby), a že k výběru konkrétních ploch docházelo na základě takových zásad jako je využití veřejné infrastruktury, upřednostnění rozvoje uvnitř zastavěného území a rozvoj funkce tradičních center. V obecné rovině bylo zastavěné území pečlivě vymezeno, vyhodnocena míra jeho využití, vymezeny plochy přestavby a vymezeny zastavitelné plochy a navržena urbanistická koncepce územního plánu, která chrání urbanistické hodnoty (obraz sídla, urbánní strukturu, významné urbánní prostory, kulturní historické hodnoty, historické struktury a hodnoty, paměť a ráz místa a objekty výlučné a důležité pro strukturu osídlení). Konkrétní zastavitelné plochy stanovené územním plánem byly vymezeny tak, aby přímo navazovaly na zastavěné území obce a zásadně se přimykaly ke stávajícím komunikacím, bez ohledu na jejich charakter. Tímto způsobem se navržené plochy nestávají bariérou mezi zastavěným územím obce a krajinou v podobě zemědělských nebo lesních ploch. Zároveň zůstává zachována průchodnost územím po stávajících nebo nově navržených cestách.
30. Odpůrce změnil způsob využití plochy ze zastavěné na nezastavěnou u 7 oblastí vymezených předchozím územním plánem, které se nacházejí po celém obvodu obce. Tímto postupem byla nejvíce dotčena samotná obec, neboť se jedná o pozemky s největší výměrou v jejím vlastnictví nebo o pozemky, o jejichž převod do vlastnictví mohla požádat. Odpůrce dále vymezil jako nezastavitelné 5 oblastí, na nichž se nacházejí pozemky v soukromém vlastnictví. Tímto postupem tak nebyly dotčeny zájmy pouze navrhovatelů *a)* až *g)*, nýbrž i dalších soukromých vlastníků. Vždy se jednalo o pozemky, které neměly bezprostřední návaznost s páteří osou rozvoje obce a které dosud nebyly dotčeny územním nebo stavebním rozhodnutím umožňujícím výstavbu nového objektu bydlení. Nediskriminační přístup je zřejmý z přístupu k řešení námitek dalších dotčených osob, které byly taktéž zamítnuty s obdobným odůvodněním, jako námítka navrhovatelů (viz námítka doručené dne 22. 3. 2017 pod č.j. 3197/SÚ/17 a dne 2. 5. 2017 pod č.j.

4786/SÚ/17). Navrhovatelé jako vlastníci pozemků nejsou napadeným OOP zkráceni na svých právech, neboť schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není napadeným OOP ani zčásti vyloučeno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č.j. 1 Ao 2/2011-17).

31. K namítanému porušení principu proporcionality odpůrce uvedl, že OOP je zpracován na základě cílů a úkolů územního plánování stanovených v § 18 a 19 stavebního zákona, ve kterých je kladen důraz na ochranu krajiny a nezastavěného území se zachováním principů udržitelného rozvoje a s ohledem na potřebu odstranění urbanistických závad. Na základě vývoje řešeného území došlo mimo jiné k přehodnocení urbanistické koncepce rozvoje obce Pila. Byly stanoveny hlavní směry rozvoje a priorit obce v různých oblastech. V územním plánu jsou zastavitelné (rozvojové) plochy vymezené vždy v přiměřené velikosti a v návaznosti na stávající urbanistickou strukturu a pouze v celkové rozloze, která vychází z vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch zpracovaného dle metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj, Ústavu územního rozvoje, ze srpna 2008 po odečtení rozlohy ploch přestavbě v zastavěném území obce.
32. K namítanému porušení principu legitimního očekávání navrhovatelů odpůrce poukázal na to, že nikomu nemůže svědčit legitimní očekávání, že by jednou přijatý územní plán nemohl být nikdy v budoucnu měněn a že by obec nikdy více nemohla reagovat na změny poměrů v území či potřeb obyvatel či na nedostatky stávající úpravy. Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č.j. 6 Ao 3/2009-76). OOP reaguje na nový přístup k ochraně životního prostředí, krajiny a půdy a na potřebu vytvořit ucelená centra v rámci obce včetně zastavění proluk a je založen na reálném předpokladu potřeb obyvatel obce na zastavěné plochy v závislosti na růstu počtu obyvatel v čase. Oproti přechozímu územnímu plánu s nadhodnocenými požadavky byly zohledněny skutečné cíle a potřeby. Byly tak modifikovány předpoklady, na nichž byl založen předchozí územní plán. Z odůvodnění OOP vyplývá, že ke změnám došlo vymezením nových zastavitelných ploch, a to ve vazbě na vyhodnocení účelného využití zastavěného území při současné redukci zastavitelných ploch vymezených předchozí územně plánovací dokumentací. Konkrétní zastavitelné plochy byly vymezeny tak, aby přímo navazovaly na zastavěné území obce a zásadně se přimykaly ke stávajícím komunikacím, bez ohledu na jejich charakter.
33. K bodu 14 návrhu odpůrce uvedl, že samotný OOP je nově založen na zastavění stávajících proluk, aby došlo ke scelení dílčích fragmentů do souvislých center, čímž je naplněn cíl územního plánování dle § 18 stavebního zákona v podobě vytváření předpokladů pro soudržnost společenství obyvatel, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generace budoucí. OOP nevylučuje, aby v budoucnu po zastavění stávajících proluk byla plocha změněna v zastavitelnou plochu. Krajský úřad Karlovarského kraje vydal souhlas se zábořem 1,7067 ha zemědělské půdy zařazené do II. a III. třídy ochrany v lokalitě Z4.
34. K bodu 15 návrhu se odpůrce vyjádřil tak, že pozemek parc. č. X dotčený navrhovanou místní komunikací byl dotčen i v předchozím územním plánu. Uvedená komunikace je návrhem obsluhy zastavitelných ploch Z1 a Z2 a plochy přestavby P1 dopravní a

technickou infrastrukturou na základě cílů a úkolů územního plánování (zastavitelnost proluk a navázání na již zastavěné plochy). Uvedeným postupem nemohlo dojít k omezení vlastnického práva navrhovatelů, neboť toto již bylo omezeno na základě předchozího územního plánu.

35. K bodu 17 návrhu odpůrce uvedl, že z grafické části OOP vyplývá, že část pozemků navrhovatelů *a)* a *b)* byla zařazena do oblasti Z1 a Z2, jako zastavitelné plochy, jejíž hranice probíhá dle jednotlivých lomových bodů. Snížení rozsahu zastavitelné plochy odpovídá výše uvedenému přijatému koncepčnímu řešení zohledňujícímu rozvoj bydlení a ochranu zemědělského půdního fondu. Jak uvedli samotní navrhovatelé *a)* a *b)*, v případě jejich pozemků se jednalo o původní rozvojové plochy, které byly zatíženy veřejnou zelení a veřejným parkovištěm, takže potenciální kupci neměli zaručený přístup z hlavní obecní komunikace. Navrhovatelé před vydáním OOP nezahájili řízení, které by je opravňovalo na jejich pozemcích stavět, a sami na nich žádnou faktickou stavební činnost nevykonávali s výjimkou retenční nádrže, která takový záměr nedokládá. Naopak jejich částečným zařazením do zastavitelné plochy se zvyšuje využitelnost dotčených pozemků parc. č. X, X a X v k.ú. X.
36. K bodu 18 návrhu se odpůrce vyjádřil tak, že z grafické části OOP je zřejmé, že lokalita 05 – K letišti je oddělena prolukou od lokality 06 – K Telenci. Tvrzení, že uvedené území bezprostředně navazuje na lokalitu 05 – K letišti, tak není přiléhavé. Schválené funkční využití pozemků parc. č. X a X odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.
37. K dosud nezmíněným skutkovým tvrzením odpůrce uvedl, že samotné OOP je koncipováno tak, že v budoucnu není vyloučeno, aby po zastavění stávajících proluk mohl být změněn účel využití zbývajících částí pozemku navrhovatelů *a)* až *e)* na zastavitelnou plochu. V případě navrhovatelů *a)* a *b)* a *f)* a *g)* převažuje veřejný zájem na rozvoji obce nad soukromým zájmem navrhovatelů a zároveň vlastnické právo uvedených navrhovatelů nebylo dotčeno v potřebné intenzitě, která by převýšila dosud nerealizovaný soukromý zájem nad zájmem veřejným. Ostatně navrhovatelé nejsou nositeli ochrany veřejného zájmu a není tak pro toto řízení rozhodující, zda v rámci OOP dochází ke vzniku střetu jednotlivých komponent veřejného zájmu. Napadené OOP představuje zcela nový územní plán, u něhož není dána povinnost přebírat funkční využití pozemků ze starého územního plánu. Takový výklad by *ad absurdum* znamenal nemožnost provedení jakýchkoliv změn v území, a to i přesto, že by se situace v území změnila, popřípadě by byly zjištěny zásadní skutečnosti. Náklady související se změnou využití pozemků na zastavěné mají svůj význam až při vlastní realizaci konkrétních záměrů v území, nikoliv v procesu územního plánování.
38. V dalším se odkazuje na úplné znění vyjádření odpůrce k návrhu.

Jednání před soudem

39. Při jednání před soudem dne 10. 2. 2021 účastníci řízení (jejich zástupci) zopakovali, upřesnili a rozšířili argumentace obsažené v jejich písemných podáních, tj. návrhu na zahájení řízení a vyjádření odpůrce k němu.
40. Skutečnosti týkající se ÚP Pila byly zjišťovány jednak ze spisové dokumentace k němu předložené odpůrcem a jednak z jeho digitalizované podoby dostupné na oficiálních stránkách obce Pila na adrese: [Územní plán obce - Oficiální stránky obce Pila \(obec-](#)

pila.cz).

41. Předseda senátu připomněl zástupcům účastníků řízení, že prokazovat je třeba skutečnosti pro řízení relevantní a mezi účastníky sporné. „*Návrh na provedení důkazu musí být nejen dostatečně konkrétní, ale také musí být jednoznačně a srozumitelně spojen se spornou skutečností, k jejímuž objasnění by měl navrhovaný důkaz přispět (důkazní relevance, důkazní hodnota).*“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014, str. 459).
42. V průběhu jednání se pozornost soustředila rovněž na námitky navrhovatelů proti návrhu územního plánu a jejich vypořádání v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy – Územního plánu Pila [jedná se námitky navrhovatelů *a)* a *b)*, které došly dne 4. 5. 2017 a byly zapsány pod č.j. 4928-17 a které došly dne 9. 7. 2019 a byly zapsány pod č.j. 8788/SÚ/19, námitky navrhovatelů *c)* až *e)*, které došly dne 3. 5. 2017 a byly zapsány pod č.j. 4906/SÚ/17, a námitky navrhovatelů *f)* a *g)*, které došly dne 3. 5. 2017 a byly zapsány pod č.j. 4850/SÚ/17].
43. Soud z důvodu nadbytečnosti neprovedl účastnické výsledky navrhovatelů *a)* až *g)* (mimo jiné k prokázání skutečností v návrhových bodech 15-17) ani svědecký výsledek Ing. L. V. (k prokázání skutečností pod návrhovým bodem 16).
44. Soud považuje za pro posouzení věci redundantní prokazovat, zda starosta obce jako soukromá osoba i s členy své domácnosti v minulosti opakovaně i přes deklarovaný nesouhlas navrhovatelů *a)* a *b)* vstupoval na jejich pozemky a používal je jako přístupovou cestu ke svému obydlí a zda starosta obce navrhovateli *e)* při osobní návštěvě v průběhu zpracování OOP v přítomnosti jeho matky sdělil doslova „*Bud' rád, že Tvůj dům už stojí, protože kdyby nestál, tak nepostavíš ani Ty.*“
45. Jelikož judikatura a literatura zpravidla mají význam ne pro skutková zjištění, nýbrž pro právní posouzení, nepředstavují předmět dokazování.
46. Soud z důvodu nadbytečnosti neprovedl ani svědecké výsledky MgA. P. W., autorizovaného architekta, a Ing. G. L., zpracovatele OOP na Úřadu územního plánování Magistrátu města Karlovy Vary (k tomu, že nedošlo ke svévolnému zastavování vybraných ploch).
47. Starosta obce Mgr. S. H. objasnil a listinami doložil shody a rozdíly mezi novým Územním plánem Pila z roku 2019 a předchozím Územním plánem obce Pila z roku 2006.
48. V dalším se odkazuje na zvukový záznam jednání, který je nedílnou součástí soudního spisu 59A 3/2020.

Posouzení věci krajským soudem

49. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upraveno zejména v dílu 7 hlavy II části třetí s. ř. s.
50. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*
51. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. *Návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření*

obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.

52. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. *Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*
53. K tomuto ustanovení odborná literatura zdůraznila: „*Předmětné ustanovení bylo změněno velkou novelou SŘS s účinností od 1. 1. 2012. Do té doby platilo, že soud při přezkumu opatření obecné povahy či jeho části není vázán důvody návrhu. Přezkum opatření obecné povahy tedy byl částečně možný i ex offio. Nynější právní úprava počítá s přísnějším promítnutím dispoziční zásady a soud je tak vázán při přezkumu rozsahem i důvody návrhu, podobně jako je tomu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č.j. 2 AOs 1/2013-138).“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014, str. 954).*
54. Pro obsahové náležitosti žalobních bodů a tedy i návrhových bodů platí tento názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: „*Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmito požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ (rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).*
55. Část návrhu pod body 8 až 21 je označena jako **Návrhové body – skutkové důvody.**
56. Proti návrhu územního plánu podali navrhovatelé námitky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona: námitky navrhovatelů a) a b) došly dne 4. 5. 2017 a byly zapsány pod č.j. 4928-17 a došly dne 9. 7. 2019 a byly zapsány pod č.j. 8788/SÚ/19, námitky navrhovatelů c) až e) došly dne 3. 5. 2017 a byly zapsány pod č.j. 4906/SÚ/17 a námitky navrhovatelů f) a g) došly dne 3. 5. 2017 a byly zapsány pod č.j. 4850/SÚ/17.
57. K tomu soud konstatuje, že vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení mohou podat námitky proti návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2 stavebního zákona). O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta třetí a pátá správního řádu).
58. K odůvodnění rozhodnutí o námitkách zaujal Nejvyšší správní soud zejména tyto názory: „*V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 - 54, čtvrtý senát ke kvalitě odůvodnění rozhodnutí o námitkách v rámci projednání návrhu opatření obecné povahy uvedl, že „zcela nepochybně je zde nárok navrhovatele na to, aby se zastupitelstvo námitkou navrhovatele řádně zabývalo, rozhodlo o ní a uvedlo důvody jejího zamítnutí, podklady, které k zamítnutí výroku vedly, a úvahy, kterými se řídilo při jejich hodnocení.“ V*

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, dospěl druhý senát k závěru, že rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí splňovat požadavky kladené na odůvodnění jakéhokoli jiného správního rozhodnutí v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení odůvodnění rozhodnutí musí obsahovat důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“ (rozsudek ze dne 24. 3. 2016, č.j. 2 As 295/2015-83).

59. Současně je nutno respektovat korigující názor Ústavního soudu: „Požadavky vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který obrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu.“ (nález ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
60. Podle názoru zdejšího soudu je na místě zohledňovat to, jak podatel své námitky zformuluje a jakým způsobem a na jaké úrovni argumentuje. S tím by měla korespondovat odpověď toho, kdo je povinen se námitkami jako podkladem pro opatření obecné povahy zabývat. V případě toliko obecné argumentace lze podle soudu vystačit s obecnou odpovědí. V případě skutkově a právně propracované argumentace se pochopitelně vyžaduje skutkově a právně propracovaná odpověď. Je tu tedy třeba vzít v úvahu námitky navrhovatelů, jejich vypořádání odpůrcem a relaci mezi námitkami a jejich vypořádáním.
61. Odpověď na neakceptovanou námitku je pak nutno hledat jak v samotném odůvodnění jejího zamítnutí, tak v obecnějších částech územního plánu. Územní plán představuje celek, kde nejde jenom o to, co je bezprostředně uvedeno u vyhodnocení jednotlivých námitek, ale i o to, jaké jsou vazby na jiné části textu či výkresů. Obvykle bývají relevantní dvě skutečnosti. *Za první* je to úroveň argumentace v námitce, tj. zda zavazuje či nezavazuje veřejnou správu k samostatné podrobné protiargumentaci. *Za druhé* je to územní plán jako celek, tj. zda se v něm nalézají dostatek seznatelných informací, proč byl učiněn závěr, že námitku je třeba zamítnout. Důvody zamítnutí námitky je tak třeba spatřovat v těchto konsekvencích; v takto vymezeném kontextu lze potom posuzovat, zda se navrhovatelům dostalo dostatečně odůvodněné odpovědi na jejich podání.
62. Argumentace navrhovatelů *a)* a *b)* je obsažena v bodech 10, 13 a 17 návrhu.
63. V ÚP Pila je toliko částečné vyhovění námitce ze dne 4. 5. 2017, č.j. 4928-17, kterou podali navrhovatelé *a)* a *b)*, odůvodněno velice podrobně.
64. Nevyhovění námitce ze dne 9. 7. 2019, č.j. 8788/SÚ/19, kterou podali navrhovatelé *a)* a *b)*, je v ÚP Pila pak odůvodněno zejména tím, že požadavky na koncepci rozvoje obce se během doby stále vyvíjejí a je zcela přirozené, že se neshodují s koncepčním řešením platného Územního plánu obce Pila (dále jen „ÚPO“). Stávající ÚPO nabyl účinnosti v roce 2006. V době projednávání návrhu ÚP nebyly tyto plochy využité a ani nebylo vedeno žádné územní řízení. Na základě snahy dodržet původní tvar obce a na základě skutečnosti nevyužívaných rozvojových ploch byly tyto plochy redukovány. Vzhledem k tomu, že pořizovateli ÚP nepřísluší předjímat, jaká bude konečná podoba pořizované územně plánovací dokumentace, a ani to, kdy bude tato dokumentace vydána, nemohl tak

odmítnout pořídit územní studii na rozvojovou plochu č. 9 vedenou ve stávajícím ÚPO. Studie pořizovaná na část rozvojové plochy č. 9 „*prověřuje možnost rozsahu zastavitelnosti území, v souladu s jeho funkčním využitím a s přihlédnutím k požadavkům vlastníků pozemků*“. Studie navrhuje parcelaci, způsob zástavby a napojení území na technickou a dopravní infrastrukturu v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, a to zejména z hlediska kapacity. Ke studii nebyly doloženy doklady o jejím projednání s vlastníky technické infrastruktury ani s příslušnými dotčenými orgány. Nelze tak potvrdit, že byla studie s nimi projednána. Úřad územního plánování schválil možnost využití studie v souladu s platným ÚPO a nechal ji registrovat v registru územních studií na portálu Ústavu územního plánování. Je také nutné upřesnit mylné informace uvedené v námitce. Stávající pozemky nejsou zasítovány pro novou výstavbu. Pouze je přes ně vedena kanalizační stoka zajišťující odvod odpadních vod z části obce označené v novém ÚP jako lokalita č. 05 - K Letišti. Vodovodní řád se nachází pouze při hranici lokality a zajišťuje přívod vody ke stávajícím objektům, nikoli k rozvojové ploše č. 9. Je nutné také uvést, že podatelé nepřišli o celou rozvojovou plochu. V návrhu ÚP je pro plochu Z1 navrhováno 5 RD a pro plochu Z2 také 5 RD. To znamená, že ve vlastnictví podatele je v novém ÚP vymezena rozvojová plocha pro cca 6 - 7 RD. Při navrhované koncepci rozvoje obce došlo k redukci prakticky všech rozvojových ploch. V rámci námitek podaných v předchozím veřejném projednání byla propočítána možnost přiznat všem podatelům námitek plochu na maximálně 1 RD. Dle názoru úřadu územního plánování nedošlo na základě této skutečnosti k omezení vlastnických práv podatelů způsobem přesahujícím spravedlivou míru. Zásah do práv byl minimalizován, jelikož po nabytí účinnosti nového ÚP budou moci podatelé zrealizovat 6 - 7 staveb RD.

65. K tomu soud zdůrazňuje, že navrhovatelé *a)* a *b)* vlastní v obci Pila větší počet pozemků, přičemž některé z nich, o nichž se v návrhu nezmiňují, jsou i podle ÚP Pila zastavitelné, kdežto jiné, o něž se v návrhu jedná, byly novým územním plánem zařazeny mezi nezastavitelné.
66. K tomu se v částečném vyhovění námitce ze dne 4. 5. 2017, č.j. 4928-17, mimo jiné uvádí, že pozemky parc. č. X, X, X, X a X dotčené námitkou se nacházejí v severozápadní části obce, západně od lokality 01 - U Pílské hospody, severně od lokality 02 - U trafostanice a jižně od lokality 05 - K letišti. Na pozemcích parc. č. X, X a přibližně polovině parc. č. X byla vymezena zastavitelná plocha Z1 a na pozemcích parc. č. X, X., X a malé části X byla vymezena zastavitelná plocha Z2. Návrhem územního plánu vytvořená rezerva 8527 m² z výpočtu ve Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch byla využita pro rozšíření vymezených rozvojových zastavitelných ploch na základě podaných námitek, a to pro vymezené rozvojové plochy Z2, Z8 a Z10. Tato rozšíření splňovala požadavky na ochranu veřejných zájmů (na ochraně zemědělského půdního fondu – nacházely se na půdách III. a V. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, nebyly dotčeny jinými limity, plochy jsou napojitelné na stávající nebo územním plánem navrhovanou dopravní a technickou infrastrukturu a umožňovaly to prostorové možnosti v každém konkrétním místě tak, aby byla stále sledována základní koncepce rozvoje obce a urbanistická koncepce vymezená v návrhu územního plánu). Námitce tedy bylo na základě výše uvedeného částečně vyhověno rozšířením rozvojové zastavitelné plochy na ještě únosnou míru.
67. Současně je v částečném vyhovění námitce ze dne 4. 5. 2017, č.j. 4928-17, mimo jiné uvedeno, že dojde-li k zásahu do ústavně zaručeného práva či ke kolizi dvou ústavně zaručených práv, je na místě přistoupit k testu proporcionality. Test proporcionality,

který dlouhodobě užívá český Ústavní soud, stojí na třech pilířích. Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zda institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). Druhým kritériem poměřování základních práv a svobod je kritérium potřeby, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou soupeřících zájmů. V případě území dotčeného námitkou zde stojí proti sobě veřejný zájem obce na ochraně a rozvoji jejích urbanistických a krajinných hodnot (a veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu) a na straně druhé soukromé vlastnické právo podatelů námítky. Z hlediska prvního kritéria vhodnosti se považuje zvolený institut (územní plán a jeho základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot a urbanistickou koncepcí, včetně urbanistické kompozice, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavitelných ploch a ploch přestavby) za jednoznačně vhodný pro dosažení zvoleného cíle (vytvoření ochrany a rozvoje urbanistických a krajinných hodnot území obce). Z hlediska druhého kritéria potřeby se považuje zvolený institut za potřebný. Neexistuje jiné opatření umožňující dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkající se základních práv a svobod. Z hlediska třetího kritéria porovnání závažnosti obou soupeřících základních práv se považuje veřejný zájem obce na ochraně a rozvoji jejích hodnot a ochranu zemědělského půdního fondu za závažnější než soukromý zájem na zastavění konkrétních pozemků podatele námítky. V dotčeném území podatelů námítky byly v návrhu územního plánu vymezeny zastavitelné plochy, a tudíž jejich soukromé vlastnické právo předmět vlastnictví zhodnocovat (výstavbou rodinných domků) je na této části umožněno.

68. I z této dílčí rekapitulace je zřejmé, že pořizovatel si byl vědom svých povinností při odůvodňování rozhodnutí o uplatněných námitkách. Rozhodnutí, jímž bylo částečně vyhověno námitce ze dne 4. 5. 2017, č.j. 4928-17, a rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno námitce ze dne 9. 7. 2019, č.j. 8788/SÚ/19, jsou řádně odůvodněna. Odpůrce zásahů do práv navrhovatelů v rozhodnutích o námitkách náležitě odůvodnil. Odpůrcem uvedené důvody jsou samy o sobě přiměřené (proporcionální) zásahu do práv. Z kontextu je patrné, že tyto důvody nejsou vůči dotčeným osobám diskriminační. Odpůrce důvody funkčního zařazení pozemků navrhovatelů v odůvodnění rozhodnutí o námitkách jasně přestřel. Z odůvodnění částečného vyhovění námitce v roce 2017 a nevyhovění námitce v roce 2019 je seznatelné, proč správní orgán považuje námitky dotčených osob za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předsedírané dotčenými osobami za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č.j. 4 As 58/2005-65).
69. Územní studie je podle § 25 stavebního zákona jedním z územně plánovacích podkladů, který podle § 30 odst. 1 téhož zákona *navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí*. Pokud pořizovatel tento postup při územním plánování využije, „*smyslem územní studie je prověřit možnost využití konkrétního řešeného území k účelu předpokládanému územním plánem*“, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č.j. 1 As 50/2020-46. Závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č.j. 1 Ao 2/2009-86, že územní studie nemá

sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace, je tedy nutné chápat tak, že v případě, že pořízení územní studie následuje po vydání územního plánu dle § 43 odst. 2 stavebního zákona, nemá jí být teprve prověřováno, zda je vhodné použít plochu ke způsobu využití vymezenému územním plánem, ale má už hledat konkrétní řešení pro jeho naplnění, přičemž už během územního plánování bylo ověřeno, že je dané využití vhodné. Obecně platí, že samotná územní studie nemá právně závaznou povahu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, č.j. 3 As 263/2015-38, nebo ze dne 24. 3. 2016, č.j. 2 As 295/2015-83). I pokud tedy byla pořízena, nemusí se jí navržené řešení území bezpodmínečně realizovat. V případě, že jejím pořízením došlo ke konkretizaci územního plánu, nicméně vystupuje do popředí její role podkladu pro rozhodování v území, již lze dovodit z § 25 stavebního zákona; v případech podle § 43 odst. 2 téhož zákona je ostatně její pořízení podmínkou pro rozhodování v území. Jak shrnuje odborná literatura: „*Pořízená územní studie se po schválení možnosti jejího využití pořizovatelem a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti stává právně nezávazným, ale neopomenutelným podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace (nebo jejích změn) a pro rozhodování v území.*“ (FIALOVÁ, E. § 43 [Charakter, účel a obsah územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 228). Pro svoji nezávaznou povahu tedy sama územní studie nepředstavuje zásah do vlastnického práva k pozemkům či stavbám, jichž se týká. Tyto účinky však může získat zprostředkovaně, pokud se její obsah stane obsahem závazného územního plánu (jde-li o územní studii pořizovanou před územním plánem), nebo pokud podle jejího řešení postupuje správní orgán při rozhodování o umístění záměrů v území (jde-li o územní studii pořizovanou po územním plánu), a tím ji uskutečňuje.

70. Z tohoto přehledu plyne, že územní studie vztahující se k dosavadnímu územnímu plánu není překážkou změn zařazení pozemků nebo jiných změn v novém územním plánu.
71. V době projednávání návrhu územního plánu bylo vedeno toliko řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Retenční nádrž srážkových vod“ v akci ZTV Pila – rozvojová plocha 9 A 18. Územní plán Pila byl schválen Zastupitelstvem obce Pila dne 19. 11. 2019 a stal se účinným dne 5. 12. 2019. Rozhodnutí o umístění stavby „Retenční nádrž srážkových vod“ bylo po více než roce vydáno dne 31. 10. 2019 a nabylo právní moci dne 26. 11. 2019.
72. Výtky, že jako diskriminační se jeví právě odůvodnění, že pozemky z majetku navrhovatelů a) a b) již nadále nebude možno zastavět, přestože se jedná o pozemky III. a IV. třídy ochrany, zatímco se na jiných pozemcích v téže lokalitě obce vyšší (II.) třídy ochrany dosud nezastavitelných zřizují nové rozvojové oblasti zastavitelné s odůvodněním, že (parafrázováno) „jinde v obci již horší pozemky k zastavění nejsou, proto je dán důvod na použití i takto cenné půdy“, není dostatečně konkrétní (a tudíž přezkoumatelná).
73. Za této situace se soud ztotožňuje s vyjádřením odpůrce, že z grafické části OOP vyplývá, že část pozemků navrhovatelů a) a b) byla zařazena do oblasti Z1 a Z2 jako zastavitelné plochy, jejíž hranice probíhá dle jednotlivých lomových bodů. Snížení rozsahu zastavitelné plochy odpovídá výše uvedenému přijatému koncepčnímu řešení zohledňujícímu rozvoj bydlení a ochranu zemědělského půdního fondu. V případě pozemků navrhovatelů a) a b) se jednalo o původní rozvojové plochy, které byly zatíženy veřejnou zelení a veřejným parkovištěm, takže potenciální kupci neměli zaručený přístup z hlavní obecní komunikace. Navrhovatelé před vydáním OOP nezažádali řízení, které by je opravňovalo

na jejich pozemcích stavět, a sami na nich žádnou faktickou stavební činnost nevykonávali s výjimkou retenční nádrže, která takový záměr nedokládá. Naopak jejich částečným zařazením do zastavitelné plochy se zvyšuje využitelnost dotčených pozemků parc. č. X, X a X v k.ú. X.

74. Argumentace navrhovatelů c) až e) je obsažena v bodech 11, 14 a 18 návrhu.
75. Nevyhovění námitce ze dne 3. 5. 2017, č.j. 4906/SÚ/17, kterou podali navrhovatelé c) až e), je v ÚP Pila odůvodněno zejména tím, že deklarovaný závazek obce k zařazení pozemků podatelů do rozvojových ploch byl splněn v roce 2006. Do dnešní doby nebyly tyto pozemky využity k jejich účelu. Při navrhování koncepce rozvoje obce bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že převážná část pozemků uvedených v námitce (cca 86 %) je ve II. třídě ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). Jedná se o půdu velmi kvalitní se zvýšenou ochranou. Úkolem územního plánování je ochrana všech státem chráněných zájmů, které by mohly být uplatněním územního plánu dotčeny. Ochranu ZPF řeší zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, který v § 4 odst. 3 uvádí: *„Zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.“* Nově zastavitelné plochy v územním plánu jsou navrženy na konkrétních místech v území obce. V každém konkrétním místě se mohou nacházet jiné kombinace limitů a hodnot v území, jiné stávající využití území, jiná prostorová územní situace, tudíž každá vymezovaná či nevymezovaná zastavitelná plocha má jiné předpoklady nebo omezení pro rozvoj. Teprve na základě vyhodnocení podmínek v každé konkrétní lokalitě došlo k vymezení či nevymezení zastavitelné plochy. Stávající územní plán byl zpracován za jiných zákonných podmínek a jiným autorem. Nelze tudíž mimo jiné očekávat, že jednotlivé zastavitelné plochy budou obkresleny do nového územního plánu, ani nelze očekávat, že v případě přísnějších pravidel či kontrole zásahu do nezastavěného území se v každé původní rozvojové lokalitě dle stávajícího platného územního plánu odejme procentuálně stejné množství zastavitelné plochy. Každá plocha musí být vyhodnocena zvlášť na základě limitů a hodnot v dané lokalitě. Pozemky parc. č. X a X se nacházejí na severním konci obce u hlavní komunikace poblíž lokalit 05 - K letišti a 06 - K Telenci. Lokalita 06 - K Telenci je tvořena zástavbou podél vedlejší komunikace kolmé na hlavní komunikaci v obci, která vede dále východním směrem do údolí přítoku Teleneckého potoka k roztroušeným lokalitám v krajině 15 - Telenec, 16 - Pod hupem a 17 - Zbořeniště pod hupem. Lokalitu 05 - K letišti tvoří nepravidelná řádková zástavba podél dvou vedlejších komunikací kolmých na hlavní komunikaci v obci a podél prodloužení těchto vedlejších komunikací. V lokalitě 05 - K letišti se nachází také zástavba podél západní strany hlavní komunikace. Navržená zastavitelná plocha Z4 leží západně od hlavní komunikace a svojí polohou navazuje severně na zastavěnou lokalitu 05 - K letišti. V části této zastavitelné plochy Z4, která navazuje na hlavní komunikaci v obci, bylo vydáno povolení stavby a tato stavba byla v průběhu prací na územním plánu i zrealizována. Z důvodu vydaného povolení byla právě severní část zastavitelné plochy Z4 zařazena do zastavitelných ploch i v tomto novém územním plánu. Navržená zastavitelná plocha Z6 leží východně od hlavní komunikace. Zakládá prostor pro vznik dalších objektů podél hlavní komunikace a také pro vznik kolmé vedlejší komunikace na hlavní komunikaci, která bude obsluhovat případné nové objekty v nejvýchodnější části plochy Z6 a ploše přestavby P9, která leží v lokalitě 06 - K Telenci. V této lokalitě 06 - K Telenci jsou pozemky za jednotlivými objekty poměrně dlouhé a vzniká tak možnost zastavění těchto pozemků i v zadní části, jak se již děje např. na pozemcích parc. č. X (X) a X (X). V části zastavitelné plochy Z6 u

hlavní komunikace vzniká prostor pro novou výstavbu na pozemcích X, X a X. Zastavitelná plocha Z6 se nachází na půdách II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, které mají primárně sloužit pro zemědělskou činnost, proto byl rozsah této plochy v návrhu územního plánu omezen oproti stávajícímu platnému územnímu plánu na rozsah mezi zastavěnou parcelou parc. č. X a parc. č. X a lokalitou 06 - K Telenci, který je z hlediska urbanistické kompozice odůvodnitelný. V námitce zmiňované jiné zastavitelné plochy Z1, Z2, Z4 a Z8 leží většinou na pozemcích III. třídy ochrany zemědělského půdního fondu a je tedy jiný přístup v návrhu územního plánu k těmto zastavitelným plochám oprávněný. Další rozšíření zastavitelných ploch na půdu II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu však není s ohledem na veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu a výpočet Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, které je součástí odůvodnění územního plánu, v současné době do naplnění kapacit zastavitelných ploch v územním plánu možný. Volná plocha do limitu výpočtu byla přiřazena zastavitelným plochám na půdách V. a III. třídy ochrany zemědělského půdního fondu.

76. K tomu soud uvádí, že odpůrce zásah do práv navrhovatelů v rozhodnutí o námitkách podrobně odůvodnil. Bylo by tedy možno zkoumat, zda je zvolené řešení přiměřené a zda nedochází ke svévolným rozdílům v zacházení se srovnatelnými pozemky v řešeném území. K takovému přezkumu by však bylo třeba propracované argumentace navrhovatelů. Výtka, že napadenou změnou OOP jim bylo znemožněno vykonávat vlastnické právo v rozporu s principem proporcionality, je zcela obecná. Vzhledem k podrobnému odůvodnění zamítnutí námitek je obdobně obecná (a tudíž nepřezkoumatelná) i výtka, že záměr navrhovatelů je v souladu s citacemi pod písmeny a), b), g) a i) článku 14 návrhu, a tedy v souladu se zásadami a premisami, na nichž stojí nový územní plán, kdežto skutečnost, že napadené OOP mění charakter pozemků v jejich vlastnictví na nezastavitelné, je naopak v rozporu s odůvodněním shora citovaným. Dostatečně konkrétní (a tudíž přezkoumatelnou) není ani výtka, že jako diskriminační se jeví právě odůvodnění, že pozemky z majetku navrhovatelů c) až e) již nadále nebude možno zastavět, protože se jedná o pozemky II. třídy ochrany, zatímco se na jiných pozemcích v téže lokalitě obce a téže třídy ochrany dosud nezastavitelných zřizují nové rozvojové oblasti zastavitelné s odůvodněním, že (parafrázováno) „jinde v obci již horší pozemky k zastavění nejsou, proto je dán důvod na použití i takto cenné půdy“.
77. Argumentace navrhovatelů f) a g) je obsažena v bodech 12, 15 a 19 návrhu.
78. Nevyhovění námitce ze dne 3. 5. 2017, č.j. 4850/SÚ/17, kterou podali navrhovatelé f) a g), je v ÚP Pila odůvodněno zejména tím, že pozemek parc. č. X je v tomto územním plánu dotčený navrhovanou místní komunikací stejně, jako byl dotčený ve stávajícím platném územním plánu. V odůvodnění územního plánu je řádně vysvětlena navrhovaná koncepce dopravní infrastruktury: *„Základní dopravní i urbanistickou kostru obce Pila tvoří hlavní komunikace v obci, která vznikla z původní silnice III. třídy na Olšová Vrata. Tato komunikace je a zůstane hlavní komunikací. Vytváření dalších hlavních komunikací, které by paralelně zajišťovaly dopravu hlavního dopravního proudu v obci, není s ohledem na rozsah nově navrhovaných částí obce vůči stávajícímu zastavěnému území a parametrům stávajících komunikací přiměřené.“* Navržené řešení je řádně odůvodněno. Navržené řešení zjednodušuje organizaci vymezené zastavitelné plochy Z1 a navrhuje obsluhu zastavitelných ploch Z1, Z2 a plochy přestavby P1 dopravní a technickou infrastrukturou. Územní plán koordinuje využívání území, stanovuje koncepce (urbanistickou, veřejné dopravní a technické infrastruktury), není však zpracováván v podrobnosti dokumentace

pro vydání územního rozhodnutí. Územní plán se také nezabývá vlastnickými vztahy. Umístění komunikace v územním plánu odpovídá účelnému prostorovému uspořádání v území, stanovuje koncepčně, které komunikace mají být přibližně v jakém místě propojeny. Konkrétní podrobné řešení a řešení majetkoprávních vztahů není předmětem řešení v územním plánu.

79. K tomu soud konstatuje, že ze zjištěných skutečností nevyplývá, že by napadenou změnou OOP bylo navrhovatelům f) a g) nedůvodně a naprosto necitlivě znemožněno vykonávat vlastnické právo v rozporu s principem proporcionality a že by umístění komunikace na jejich pozemku bylo v rozporu s odůvodněním citovaným pod bodem c), podle něhož „*Dopravní obsluha je zajištěna sítí místních obslužných komunikací, které se ve většině případů napojují na páteřní komunikaci. ... Situace na místních komunikacích bude zkvalitněna ... budou zachovány a zlepšovány všechny místní a účelové komunikace ... aby byla zlepšena prostupnost územím.*“ Soud tudíž přitakává vyjádření odpůrce, že uvedeným postupem nemohlo dojít k omezení vlastnického práva navrhovatelů, neboť toto již bylo omezeno na základě předchozího územního plánu.
80. Část návrhu pod body 22 až 40 je označena jako *Návrhové body – právní hodnocení a judikatura.*
81. K tomu soud uvádí, že si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud vymezil postup soudu při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části takto: „*Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS).
82. Navrhovatelé se dovolávají usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS. K zásadě subsidiarity a minimalizace zásahu ovšem není na místě se z tohoto usnesení omezit toliko na IV. právní větu, ale je nutno přidat alespoň V. a VI. právní větu: „*IV. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). V. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlas dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).*“
83. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao

1/2009-120, neantikvovalo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS: „Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

84. Navrhovatelé namítají, že není veřejný zájem na změnách, které jim znemožňují řádný výkon vlastnického práva.
85. K poměřování zájmů se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 10. 7. 2020, č.j. 5 As 66/2019-41, takto: „[29] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že obecně v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. 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 daného územního celku. [...] [30] Jinými slovy, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.“
86. K tomu soud uvádí, že v ÚP Pila je zřetelně deklarován veřejný zájem na změně: nový přístup k ochraně životního prostředí, krajiny a půdy a potřeba vytvořit ucelená centra v rámci obce včetně zastavění proluk a respekt k reálnému předpokladu potřeb obyvatel obce na zastavěné plochy v závislosti na růstu počtu obyvatel v čase. Při splnění podmínek změny zařazení pozemků nebrání ani to, že vlastník svůj pozemek již nebude moci využít pro stavbu rodinného domu a že dojde k výraznému snížení pozemkové renty, resp. že vlastník nebude moci (v plném rozsahu) uskutečnit svůj záměr na pozemku v rámci své podnikatelské činnosti vybudovat komplex rodinných domů a tyto následně prodat.
87. Navrhovatelé namítají porušení principu proporcionality.
88. K přezkoumávání proporcionality řešení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze

dne 18. 4. 2019, č.j. 9 As 65/2019-29, takto: „[18] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 48, ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015 - 113, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, nebo ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017 - 60). [...] [21] [...] Pokud dotčená osoba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu konkrétní námítky, v nichž zpochybňuje navrhované řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv v rozhodnutí o námitkách odůvodnil. Tyto důvody musí být samy o sobě přiměřené (proporcionální) zásahu do práv, a to bez ohledu na skutečnost, zda dotčená osoba v námitkách výslovně pojem „přiměřenost“ použila či nikoliv. Stejně tak je nepřipustné, aby tyto důvody byly vůči dotčené osobě diskriminační. Nejedná se přitom o situaci, kdy by měl soud hodnotit otázky, ke kterým se odpůrce v procesu územního plánu nevyjádřil. Odpůrce důvody funkčního zařazení pozemků stěžovatelky v odůvodnění rozhodnutí o námitkách předestřel. Právě ve vztahu k těmto důvodům je třeba zkoumat, zda je zvolené řešení přiměřené a zda nedochází ke svévolným rozdílům v zacházení se srovnatelnými pozemky v řešeném území.“

89. K tomu soud uvádí, že není pochyb o tom, že pokud je konkrétní pozemek stávajícím územním plánem regulován jako zastavitelná plocha a novým územním plánem jako jiná než zastavitelná plocha, jedná se o zásah do práv vlastníka dotčeného pozemku. Ve shodě s navrhovatelem má soud za to, že takový zásah by měl být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č.j. 1 Ao 4/2011-42). Proporcionalita v tomto smyslu představuje vážení přiměřenosti územní regulace vůči právům dotčených subjektů. V daném případě ovšem odpůrce důvody funkčního zařazení pozemků navrhovatelů v odůvodnění rozhodnutí o námitkách předestřel způsobem dostatečným. Z těchto odůvodnění je zřejmé, že zájem, který je územním plánem sledován, převažuje nad zájmem dotčených vlastníků a zároveň takového zájmu není možno dosáhnout jiným vhodným způsobem. Plochy, jejichž způsob využití má sledovat zájem veřejnosti, byly proporcionálně vymezeny na pozemcích více vlastníků včetně pozemků obce. Při respektování veřejného zájmu bylo postupováno tak, aby bylo co nejméně zasaženo do vlastnických práv dotčených subjektů. Hodnota pozemků nemohla být jediným kritériem ke změně jejich zařazení. Snížení pozemkové renty je nutným následkem změny způsobu využití pozemků. Je třeba oponovat názoru navrhovatelů, že náhrada za snížení hodnoty pozemků je věcí samotného územního plánu (viz § 102 stavebního zákona).
90. Naproti tomu soud v tomto ohledu akceptuje vyjádření odpůrce, že OOP je zpracován na základě cílů a úkolů územního plánování stanovených v § 18 a 19 stavebního zákona, ve kterých je kladen důraz na ochranu krajiny a nezastavěného území se zachováním principů udržitelného rozvoje a s ohledem na potřebu odstranění urbanistických závad. Na základě

vývoje řešeného území došlo mimo jiné k přehodnocení urbanistické koncepce rozvoje obce Pila. Byly stanoveny hlavní směry rozvoje a priorit obce v různých oblastech. V územním plánu jsou zastavitelné (rozvojové) plochy vymezené vždy v přiměřené velikosti a v návaznosti na stávající urbanistickou strukturu a pouze v celkové rozloze, která vychází z vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

91. Navrhovatelé namítají porušení principu legitimního očekávání.
92. K obsahu tohoto principu se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze 27. 4. 2017, č.j. 4 As 86/2016-42, v němž uvedl, že „*je v judikatuře soudů České republiky v čele s Ústavním soudem uznáván jako součást souboru základních principů demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), jakkoli jeho obsah a projevy – zejména v oboru práva ústavního v jurisprudenci Ústavního soudu – nelze označit za ustálené (blíže viz LANGÁŠEK, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu. In Sborník z konference PF MU Dny práva 2008). Pro účely posouzení lze poznamenat, že tento princip je v oboru správního práva úzce spojen s principy ochrany právní jistoty, spravedlivosti a předvídatelnosti aktů veřejné moci a důvěry v ně a s principem zákazu libovůle [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. června 2015, N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb., podle kterého: „[p]ro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání).“]. V různých obdobích se uplatňuje ve správním právu téměř všech členských zemí Evropské unie, například v podobě britského konceptu protection of procedural and substantive legitimate expectations či německého Vertrauensschutz, a jakožto obecný právní princip je vlastní též právu Evropské unie (srov. např. CRAIG, P., DE BÚRCA, G. EU Law. Text, Cases and Materials. Sixth Edition. Oxford University Press 2015, s. 558, citující SCHONBERG S. Legitimate Expectations in Administrative Law. Oxford University Press 2000, LENAERTS and VAN NUFFEL: Constitutional Law of the European Union. Sweet and Maxwell Ltd., 2005, str. 714, Wyatt and Dashwood's European Union Law. Sweet and Maxwell Ltd., 2006, str. 244 a n.; viz též komparativní zmínka v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. července 2010, N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.). Ideovým základem konceptu ochrany legitimního očekávání je přesvědčení, že ti, kdo jednájí v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jeví, by neměli být zklamáni ve svých očekáváních, že v souladu s právem jednájí a že jejich jednání také právo demokratického právního státu nakonec poskytne svou ochranu. V nejtypičtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnicí, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy. V českých právních předpisech se výslovně o ochraně legitimního očekávání sice nehovoří, tento princip je však základem některých specifických forem činnosti veřejné správy, např. v podobě institutu závazného posouzení podle § 132 a násl. daňového řádu, a promítá se též do základních zásad činnosti správních orgánů (např. povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy adresátů veřejné správy v § 2 odst. 3 správního řádu, povinnost dbát o to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly v § 2 odst. 4 správního řádu, povinnost poskytnout přiměřené poučení o právech a povinnostech a uvědomit*

o úkonech, které správní orgán hodlá učinit v § 4 odst. 2 a 3 správního řádu a takto je v soudní judikatuře nalézán a uplatňován.“

93. I pokud by soud, tak jako navrhovatelé, v podstatě ztotožnil princip legitimního očekávání se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu, nemohl by navrhovatelům přitakat v tom, že předmětný zásah tím, že představuje porušení podmínek, že zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, že je činěn v nezbytně nutné míře, že je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli a že je činěn nediskriminačním způsobem, a že není možno ani vyloučit, že je činěn za použití jisté míry libovůle a že napadené OOP bylo přijato pro ně diskriminačním způsobem, atakuje jejich legitimní očekávání, neboť z výše uvedeného vymezení principu legitimního očekávání je zřejmé, že ani dosavadní zařazení pozemků do určité plochy nemůže založit takovéto právem chráněné očekávání, neboť se nejedná o kvalifikovanou činnost veřejné správy v podobě ustálené praxe, výkladu právních předpisů, veřejně deklarovanou politiku, interní výkladovou či aplikační směrnici či závazné a kvalifikované ujištění o právu či procesním postupu, kdy *pro futuro* nemůže dojít ke změně.
94. Naproti tomu soud v tomto ohledu akceptuje vyjádření odpůrce, že nikomu nemůže svědčit legitimní očekávání, že by jednou přijatý územní plán nemohl být nikdy v budoucnu měněn a že by obec nikdy více nemohla reagovat na změny poměrů v území či potřeb obyvatel či na nedostatky stávající úpravy. OOP reaguje na nový přístup k ochraně životního prostředí, krajiny a půdy a na potřebu vytvořit ucelená centra v rámci obce včetně zastavění proluk a je založen na reálném předpokladu potřeb obyvatel obce na zastavěné plochy v závislosti na růstu počtu obyvatel v čase. Oproti přechozímu územnímu plánu s nadhodnocenými požadavky byly zohledněny skutečné cíle a potřeby. Byly tak modifikovány předpoklady, na nichž byl založen předchozí územní plán. Z odůvodnění OOP vyplývá, že ke změnám došlo vymezením nových zastavitelných ploch, a to ve vazbě na vyhodnocení účelného využití zastavěného území při současné redukci zastavitelných ploch vymezených předchozí územně plánovací dokumentací. Konkrétní zastavitelné plochy byly vymezeny tak, aby přímo navazovaly na zastavěné území obce a zásadně se přimykaly ke stávajícím komunikacím, bez ohledu na jejich charakter.
95. Navrhovatelé namítají porušení principu kontinuity územního plánování.
96. K tomu soud konstatuje, že nový územní plán by měl respektovat určitou kontinuitu. Zároveň je ovšem příležitostí pro přehodnocení dosavadního stavu. Změny v území mohou být pro některé dotčené osoby změnami k horšímu. Kdyby něco takového mělo být vyloučeno, musely by postupy v územním plánování být nastaveny jinak. Omezení vlastnického práva ke zrušení územního plánu nebo jeho části ještě nestačí. K tomu by muselo přistoupit něco podstatně závažnějšího – a to exces v územním plánování a/nebo nedodržení zákonných mantinelů.
97. K pátému kroku algoritmu se Nejvyšší správní soud ve vztahu k územním plánům vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č.j. 1 Ao 4/2011-42, takto: „[31] *Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přiblížit v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému*

vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů. [32] Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.“

98. Ve výrokové části ÚP Pila se v kapitole 2 „Základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot“ uvádí: *V zastavování území bude podpořeno zintenzivnění zástavby kolem současné hlavní osy komunikace vedoucí středem obce z jihu na sever.*
99. V odůvodnění ÚP Pila se v kapitole 2.3 „Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování“ uvádí: *Územní plán koordinuje zájmy soukromé a veřejné především návrhem jen nejnutnějších zastavitelných (rozvojových) ploch v rozsahu umožňujícím výstavbu pro nezbytný rozvoj obce, který však respektuje jedinečné přírodní hodnoty řešeného území.*
100. V odůvodnění ÚP Pila se v kapitole 2.8.3 „Urbanistická koncepce, včetně urbanistické kompozice, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně“ uvádí: *Urbanistická koncepce navrženého územního plánu se vyrovnává s růstem a scelováním jednotlivých dříve nespojitých center původního urbanismu obce. Za hlavní motiv koncepce svého návrhu určuje páteřní komunikaci osídlení jižního svahu, čímž legitimizuje uvedený prostor jako „páteř“ neboli základní kostru obce s třemi ohnisky hlavních veřejných prostorů. Hlavní páteřní komunikace s navazující stávající i navrhovanou zástavbou je doplněna o plochy určené k zastavění, které principiálně navazují na stávající urbanistickou strukturu.*
101. V odůvodnění ÚP Pila se v kapitole 2.8.6 „Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití“ uvádí: *Při předpokladu, že základní urbanistickou (prostorovou a kompoziční) hodnotou zastavěného území Pila je nepravidelná lineární (řádková) zástavba, která je charakteristická podélným tvarem vesnice, kde se zástavba obvykle přidržuje k trase komunikace, je v souladu s veřejným zájmem na ochraně a rozvoji přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického a architektonického dědictví, v toto konkrétním území vymezovat jen přiměřeně velké zastavitelné plochy, které neznečitelní a neohroží tuto urbanistickou hodnotu.*
102. Z uvedeného je zřejmé, že Zastupitelstvo obce Pila stanovilo jako jednu z hlavních zásad územního plánu, aby zastavitelné plochy, které se vymezují jen v nejnutnějším rozsahu, přímo navazovaly na zastavěné území obce a zásadně se přimykaly ke stávajícím komunikacím.
103. Při úvahách, zda by bylo možno jako zastavitelné ponechat i pozemky navrhovatelů, je si třeba uvědomit výše uvedené limity soudního přezkumu. V naší zemi se vychází z dělby moci, tj. z toho, že je nežádoucí, aby se jednotlivé sféry v rámci dělby moci překrývaly, nezákonně do sebe zasahovaly apod. Jinak řečeno, judikatura, která se touto otázkou zabývá na úrovni Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu říká, že ve vztahu k územním plánům je tu soudní ochrana, ale ta soudní ochrana je zejména ve vztahu k excesům v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů. V jiných případech

by se měla soudní moc řídit určitou zdrženlivostí, tzn. neporučnickovat, nezasahovat do veřejné správy nad míru, která vyplývá ze zákonů. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných a věcně správných aktů územní samosprávy by přitom byly porušením ústavně zakotvené dělby moci. V daném případě se vlastně sporuje konkrétní volba využití určitého území. Soud tu však nepřezkoumává, zda se došlo k optimálnímu řešení (uvnitř zákonných mantinelů). Aby bylo možno shledat důvodnost návrhu, bylo by nutno konkrétně a přesvědčivě tvrdit a prokázat, že to, co bylo připraveno pořizovatelem a schváleno zastupitelstvem obce, bylo skutečně excesem a/nebo nedodržením zákonných mantinelů. Podle názoru soudu však v mezích podaného návrhu nic takového takto tvrzeno (natož prokázáno) nebylo, a proto se soud neztotožňuje s tím, že by tu došlo k rozporu napadeného OOP se soudní judikaturou stanovenými kritérii vhodnosti, potřebnosti, minimalizace zásahů a proporcionality v užším smyslu.

104. Pro úplnost soud dodává, že při rozhodování stávající věci nelze brát v úvahu vyjádření odpůrce, že v budoucnu není vyloučeno, aby po zastavění stávajících proluk mohl být změněn účel využití zbývajících částí pozemku navrhovatelů *a) až e)* na zastavitelnou plochu, a že jako zjednodušující až liché je nutno odmítnout vyjádření odpůrce, že navrhovatelé nejsou nositeli ochrany veřejného zájmu a není tak pro toto řízení rozhodující, zda v rámci OOP dochází ke vzniku střetu jednotlivých komponent veřejného zájmu.

Rozhodnutí soudu

105. Jelikož návrh na zrušení části ÚP Pila nebyl shledán důvodným, soud jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

106. Náhrada nákladů řízení je upravena zejména v § 60 s. ř. s. a subsidiárně v příslušných ustanoveních občanského soudního řádu.
107. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. *Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*
108. V daném případě soud návrh zamítl ve vztahu ke každému z navrhovatelů. Odpůrce tedy měl ve věci plný úspěch ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s.
109. Odpůrce, zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Grünerem, uplatnil náklady řízení v celkové výši 26 242 Kč, skládající se z 5 ½ úkonu právní služby po 3 100 Kč (převzetí zastoupení, jednání s pořizovatelem OOP, vyjádření k návrhu na zrušení části OOP, další jednání s klientem přesahující 1 hodinu dne 9. 2. 2021, účast na soudním jednání dne 10. 2. 2021 od 13:00 do 14:35 hod. a vyhlášení rozhodnutí téhož dne od 15:15 do 15:50 hod.), z 6 režijních paušálů po 300 Kč, z proměškaného času 4 x 100 Kč, z cestovného K. Vary - Pila - zpět ve výši 378 Kč, z proměškaného času 8 x 100 Kč, z cestovného K. Vary - Plzeň - zpět ve výši 1 259,61 Kč a z 21 % DPH z částky 21 687,61 Kč.
110. Při rozhodování o nákladech řízení vycházel soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č.j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS: *„Žalované správní orgány mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení*

složitého soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořizováním územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).“ Jelikož odpůrce je relativně malou obcí bez příslušného odborného personálu, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o zrušení části předmětného územního plánu.

111. Důvodně vynaložené jsou ty výdaje účastníka řízení, které jsou nezbytné k dosažení úspěchu v řízení. Soud shledal, že odpůrcem uplatněné náklady byly nezbytné k úspěchu v řízení, a proto mu je přiznal v podstatě v jím požadované celkové výši 21 468,72 (bez DPH), skládající se z odměny advokáta za pět úkonů právní služby po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), c), d) a g) advokátního tarifu (= 15 500 Kč), z odměny advokáta za jeden úkon právní služby v poloviční výši podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. f) advokátního tarifu (= 1 550 Kč), z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za šest úkonů právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (= 1 800 Kč), z náhrady hotových výdajů – cestovních výdajů za cestu Karlovy Vary – Pila a zpět k jednání s klientem a zaměření situace v místě samém podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu ve spojení s právními předpisy o cestovních náhradách (377,93 Kč) a z náhrady za promeškaný čas strávený na této cestě podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu (400 Kč) a z náhrady hotových výdajů – cestovních výdajů za cestu Karlovy Vary – Plzeň a zpět k jednání před soudem dne 10. 2. 2021 podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu ve spojení s právními předpisy o cestovních náhradách (1 040,79 Kč) a z náhrady za promeškaný čas strávený na této cestě podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu (800 Kč).
112. V daném případě se jedná o velmi složitou věc se sedmi navrhovateli. Soud proto jako důvodně vynaložené uznal úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu: 1) převzetí a přípravu zastoupení, 2) jednání s pořizovatelem ÚP Pila, 3) vyjádření k návrhu na zahájení řízení, 4) další poradu s klientem přesahující jednu hodinu dne 9. 2. 2021 a 5) účast na jednání před soudem dne 10. 2. 2021 od 13:00 do 14:35 hod. a úkon právní služby podle § 11 odst. 2 advokátního tarifu – účast na vyhlášení rozsudku dne 10. 2. 2021 od 15:15 do 15:50 hod. Celková vzdálenost Karlovy Vary – Pila a zpět byla zástupcem odpůrce vyčíslena v akceptovatelné délce 60 km. Advokát užil osobního automobilu o průměrné spotřebě 6,6 litru pohonné hmoty (motorová nafta) na 100 km. Cestovní výdaje za uvedenou cestu jsou tak součtem náhrady za spotřebované pohonné hmoty: 6,6 litru x 0,60 km x 31,80 Kč = 125,93 Kč a základní náhrady (amortizace): 60 km x 4,20 Kč = 252 Kč, tedy celkem 377,93 Kč. Čas strávený cestou do Pily a zpět byl zástupcem odpůrce uplatněn rovněž v akceptovatelném rozsahu čtyř půlhodin. Celková vzdálenost Karlovy Vary – Plzeň a zpět byla zástupcem odpůrce vyčíslena v akceptovatelné délce 168 km. Advokát užil osobního automobilu o průměrné spotřebě 6,6 litru pohonné hmoty (motorová nafta) na 100 km. Cestovní výdaje za uvedenou cestu jsou tak součtem náhrady za spotřebované pohonné hmoty: 6,6 litru x 1,68 km x 27,20 Kč = 301,59 Kč a základní náhrady (amortizace): 168 km x 4,40 Kč = 739,20 Kč, tedy celkem 1 040,79 Kč. Čas strávený cestou do Plzně a zpět byl zástupcem odpůrce uplatněn rovněž v akceptovatelném rozsahu osmi půlhodin.
113. Jelikož zástupce odpůrce je plátcem DPH, patří k nákladům řízení rovněž částka, která

odpovídá příslušné sazbě daně, vypočtená z odměny za zastupování a z přiznaných náhrad (4 508,43 Kč).

114. Náklady řízení vynaložené odpůrcem tedy představují částku $21\,468,72 + 4\,508,43 = 25\,977,15$ Kč. V řízení ve správním soudnictví může návrh na zahájení řízení podat společně více osob. Vzhledem k tomu, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům každé jednotlivé osoby, koncipuje soudní řád správní společenství účastníků jako společenství samostatné. Každý ze společných účastníků proto jedná v řízení sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu (§ 33 odst. 8 s. ř. s.). To platí i pro manžele, týká-li se návrh např. nemovitosti v jejich společném jmění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č.j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS). Z toho plyne, že povinnost nahradit odpůrci náklady řízení nese každý ze sedmi navrhovatelů ve výši jedné sedminy celkové částky, tj. $25\,977,15 : 7 = 3\,711,02$ Kč. Uvedený podíl se zaokrouhluje na celé koruny.
115. Názor soudu na rozdělení náhrady nákladů řízení má oporu i v odborné literatuře: „*Při pluralitě účastníků řízení (§ 33 odst. 8 SŘS) na straně, která neměla ve věci úspěch, nesou tito účastníci povinnost k náhradě nákladů řízení rovným dílem.*“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014, str. 315).
116. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo navrhovatelům určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možností tyto platby realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 10. února 2021

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu