



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatelů:

- a) O. L.
bytem X
- b) J. D.
bytem X
- c) Ing. R. M., CSc.
bytem X
- d) J. B.
bytem X

všichni zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, PhD.,
advokátem sídlem Slavíkova 23, Praha

proti

odpůrkyni:

obec Přišimasy
sídlem Jana Čermáka 80, Přišimasy
zastoupená Mgr. Janem Brožem, advokátem
sídlem Teplého 2786, Pardubice

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 2/2020 – Změny č. 3 Územního plánu obce Přišimasy, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Přišimasy ze dne 16. 12. 2020, č. 135/2020,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

- I. Opatření obecné povahy č. 2/2020 – Změna č. 3 Územního plánu obce Příšimasy – schválené usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 16. 12. 2020, č. 135/2020, se s účinností ke dni právní moci tohoto rozsudku ruší v textové části, podkapitole F.5 (Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití a zadání regulačního plánu) v rozsahu textu:

„V poslední větě se ruší text:

2020

A nahrazuje se textem:

2025.“,

a to ve vztahu k pozemkům (částí pozemků) p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XI v k. ú. P. v rozvojových zónách N19-SOB a N29-SOB.

- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Odpůrkyně je povinna do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelům a), b) a c) na náhradě nákladů řízení částku 43 096,20 Kč k rukám jejich zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, PhD., advokáta.
- IV. Ve vztahu mezi navrhovatelem d) a odpůrkyní nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah návrhu

1. Navrhovatelé se společným návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhají, aby soud zrušil část opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále jen „napadené OOP“ nebo „změna územního plánu“).
2. Navrhovatelé uvádí, že jsou vlastníky pozemků regulovaných změnou územního plánu odpůrkyně. Navrhovatelka a) je spoluvlastnicí (spoluvlastnický podíl 1/3) pozemků p. č. XE a XB v katastrálním území X (všechny pozemky zmiňované v tomto rozsudku se nacházejí v témže katastrálním území - pozn. soudu). Navrhovatel b) je spoluvlastníkem (spoluvlastnický podíl 1/3) pozemků p. č. XE a XB. Navrhovatel c) je spoluvlastníkem (spoluvlastnický podíl 1/2) pozemku p. č. XC. Navrhovatel d) je spoluvlastníkem (spoluvlastnický podíl 1/2) pozemku p. č. XA. Pozemek p. č. XE je zahrnut do plochy N19 a pozemky p. č. XE, XB, XC, XA do plochy N29, pro něž je stanoven způsob využití SOB – plochy smíšené obytné. Shora uvedené pozemky všech navrhovatelů jsou dotčeny napadeným OOP, které v bodě F.5 (Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití a zadání regulačního plánu) nově stanoví lhůtu pro pořízení regulačního plánu pro obě uvedené plochy do konce roku 2025. Tato regulace představuje v zásadě stavební uzávěru, neboť pokud není regulační plán obcí pořízen (a to zde není), nelze na daném území umisťovat stavby či jej jinak využívat dle územním plánem schváleného funkčního využití. Navrhovatelé jsou tak přímo dotčeni na vlastnickém právu k výše uvedeným pozemkům. Navrhovatel d) navíc namítá, že je dotčen i regulací obsaženou v napadeném OOP v bodě

F.2 (Prostorové uspořádání, základní podmínky pro ochranu krajinného rázu), který nově stanoví podmínku, že „*Minimální výměra stavebního pozemku se stanovuje na 1 000 m².*“

3. Navrhovatelé namítají nepřezkoumatelnost napadeného OOP pro nedostatek důvodů, jelikož prodloužení lhůty pro přijetí regulačního plánu není v napadeném OOP žádným způsobem odůvodněno, a to v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „správní řád“), resp. § 53 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „stavební zákon“). Navrhovatelé dále namítají nezákonnost tohoto regulativu pro rozpor s § 43 odst. 2 stavebního zákona, dle něhož má být stanovena přiměřená lhůta pro přijetí regulačního plánu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu lze za přiměřenou považovat lhůtu v délce 4 roky, nejvýše v délce v řádu jednotek let, delší lhůty musí být náležitě zdůvodněny. Zdůrazňují, že podmínka pořízení regulačního plánu byla do územního plánu začleněna již v roce 2010, změnou č. 1 byla v roce 2016 prodloužena do roku 2020 a napadeným OOP byla prodloužena do roku 2025. Lhůta pro pořízení regulačního plánu tak činí celkem 15 let, a to bez jakéhokoliv odůvodnění. Další prodloužení lhůty odporuje zákonné podmínce přiměřenosti lhůty dle stavebního zákona a představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelů v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vyhlášenou pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášeným pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“). Dále namítají, že v předmětném regulativu chybí v rozporu s § 43 odst. 2 stavebního zákona zadání regulačního plánu.
4. Navrhovatel d) ve vztahu k podmínce minimální velikosti stavebního pozemku namítá nepřezkoumatelnost napadeného OOP pro nedostatek důvodů, jelikož ani tento regulativ není náležitě odůvodněn. I v tomto případě jde o nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, který je v rozporu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Část jeho pozemku p. č. XA je vymezena jako zeleň, a to v pásu podél ulice a na druhé straně (při hranici s pozemkem p. č. XB) je zase územním plánem vymezena komunikace, a tudíž „nelze parcely o požadované výměře vymezit ani tímto směrem.“ Vzhledem k umístění a tvaru zastavitelné části pozemku jej už nelze pro stavební účely fakticky využít. Daný pozemek je již dle stávajícího stavu zatížen omezením jeho zastavitelnosti (plocha zeleně), přičemž uvedený regulativ by ještě více ztížil využitelnost zbývající zastavitelné části tohoto pozemku. Jde tak o nepřiměřený zásah, pro který není dán legitimní důvod. Dále uvádí, že pozemek p. č. XA je ve spoluvlastnictví, přičemž spoluvlastníci hodlají pozemek rozdělit, čímž by se ovšem obě jeho části staly nezastavitelnými (polovina zastavitelné části pozemku by nesplňovala výše zmíněný regulativ).

Vyjádření odpůrkyně

5. Odpůrkyně má za to, že návrh není důvodný a navrhuje jeho zamítnutí. Zdůrazňuje, že navrhovatelé byli v průběhu pořizování napadeného OOP pasivní a ani jeden z nich nepodal včas námitky. Podání navrhovatelů ze dne 8. 8. 2020 (míněno zřejmě podání ze dne 4. 8. 2020 - pozn. soudu) nelze považovat za řádně uplatněné námitky, jelikož byly podány více než měsíc po lhůtě pro podávání námitek. Odpůrkyně odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které se správní soud námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení při posuzování důvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebude věcně zabývat, pokud navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky. Jelikož navrhovatelé námitky

nepodali a namítají v návrhu především nepřiměřenost omezení vlastnických práv, měl by soud návrh zamítnout.

6. Odpůrkyně nesouhlasí, že by bylo napadené OOP nepřezkoumatelné, a uvádí, že ani tuto vadu nelze namítat, pokud navrhovatelé nepodali včas námítky. Nelze klást odpůrkyni k tíži, že neodůvodnila detailně napadené OOP ve vztahu k přiměřenosti omezení individuálních práv u každého pozemku. Důvody prodloužení lhůty pro pořízení regulačního plánu a stanovení minimální výměry stavebního pozemku jsou zřejmé z odůvodnění napadeného OOP a vypořádání námitek jiných vlastníků, přičemž jde zejména o problémy s nedostatkem vody.
7. K prodloužení lhůty pro přijetí regulačního plánu odpůrkyně dále uvádí, že tento regulativ nelze považovat za stavební uzávěru. Hlavním cílem tohoto opatření bylo racionální, přiměřené a postupné využití území. Uvádí, že navrhovatelé již v minulosti předložili zastavovací studii, z níž vyplývá vznik ulice, která neumožňuje oboustranný provoz a není předpokládána žádná občanská vybavenost. Odpůrkyně uvádí, že i z tohoto důvodu dospěla k závěru, že je nutné podmínku regulačního plánu prodloužit. Je to dáno rovněž nedostatkem vody, což značně omezuje rozvoj obce, který musí být přiměřený a postupný. Celková plocha ve vlastnictví navrhovatelů činí více než 30 000 m², kterou nelze zastavět ze dne na den, neboť pro takové navýšení kapacity by nebyla k dispozici adekvátní občanská vybavenost ani dostatečná kapacita vody. Odpůrkyni je navíc známo, že navrhovatelé chtějí území „vytěžit pro rodinné domy“. Připustila zároveň, že uvažuje o změně regulativů a přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu. Vzhledem k absenci námitek navíc nepředpokládala, že by navrhovatelé měli s prodloužením lhůty pro pořízení regulačního plánu zásadnější problémy, což podporuje i skutečnost, že návrh na zrušení napadeného OOP podali pouze někteří spoluvlastníci. Dále uvádí, že navrhovateli zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního soudu je vytržena z kontextu a její závěry nejsou přenositelné na projednávanou věc.
8. K minimální výměře stavebního pozemku odpůrkyně uvádí, že součástí prostorového uspořádání obce v rámci územního plánu může být stanovení minimálního koeficientu zastavitelnosti, minimálního koeficientu zeleně, indexu podlahové plochy či stanovení minimální výměry stavebního pozemku. Tyto regulativy mohou mít za cíl například omezení hustoty zástavby, zachování jejího venkovského rázu nebo mohou sloužit k omezení zástavby i kvůli nedostatku vodních či jiných zdrojů. Odpůrkyně dle svého názoru „v daném případě poměrně pečlivě specifikovala důvody, pro které tuto regulaci přijala.“ Dále uvádí, že pás zeleně byl řádně projednán a zahrnut do regulace již v minulosti, přičemž navrhovatel d) se proti tomu dříve nijak nebránil. Navrhovateli d) nebyla odňata možnost (při splnění dalších podmínek) vymezit pozemek jako stavební. Daný regulativ byl navíc předmětem podnětu k přezkumu ke krajskému úřadu, který však žádná pochybení neshledal.
9. Odpůrkyně konečně poukazuje i na skutečnost, že navrhovatelé navrhují zrušení části napadeného OOP ve vztahu ke všem pozemkům regulovaným napadeným OOP. Jde tak v podstatě o *actio popularis*, která je v českém právním řádu nepřípustná. Soud, pokud posoudí návrh jako důvodný, by měl zrušit napadené regulativy pouze ve vztahu k pozemkům navrhovatelů.

Replika navrhovatelů

10. Navrhovatelé v replice k vyjádření odpůrkyně zdůraznili, že soud nemůže odmítnout návrh pro nepodání námitek, přičemž odkazují usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS. Nerozporují, že podání ze dne 4. 8. 2020 nelze považovat za námítky. Uvedli však, že jelikož v době projednávání návrhu změny územního plánu jednali s odpůrkyní o podobě výstavby na jejich pozemcích, měli za to, že dojdou k dohodě, a proto neměli důvod podávat námítky. Byli v dobré víře, že odpůrkyně k nezákonnému prodloužení lhůty nepřistoupí. Námitka proti prodloužení lhůty k přijetí regulačního plánu nesměřuje do pátého kroku algoritmu přezkumu, jak tvrdí odpůrkyně, ale do čtvrtého kroku přezkumu zákonnosti napadeného OOP, neboť jde o rozpor s § 43 odst. 2 stavebního zákona. Mohou namítat i nepřezkoumatelnost napadeného OOP, jelikož úplná absence odůvodnění OOP je v rozporu s § 173 odst. 1 správního řádu a § 53 odst. 5 stavebního zákona.
11. Navrhovatelé nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že by bylo odůvodnění prodloužení lhůty pro pořízení regulačního plánu seznatelné z vypořádání námitek jiných vlastníků. Nepožadují odůvodnění přiměřenosti zásahu do vlastnických práv ke konkrétním pozemkům, ale alespoň odůvodnění napadených regulativů.
12. Odpůrkyně měla dostatek času přijmout regulační plán či změnit územní plán. Ostatně plánuje zrušit lhůtu pro pořízení regulačního plánu a navrhuje vypracování další změny územního plánu. Toto tvrzení navrhovatelé dokládají usnesením č. 160 zastupitelstva odpůrkyně ze dne 25. 5. 2021, o zahájení přípravy návrhu změny územního plánu. Navrhovatelé nesouhlasí s tvrzením, že by chtěli pozemky maximálně „vytěžit“, naopak činí vstřícné kroky směrem k odpůrkyni (zastavovací studie byla na náklady navrhovatelů několikrát měněna dle požadavků zastupitelů). Zastavovací studie vyhovuje i z hlediska komunikací, všechny komunikace ve studii jsou obousměrné a všechny parcely jsou přístupné. Namítají, že i nedostatek vody byl řešitelný, kdyby se odpůrkyně včas zasadila o navýšení kapacit vodních zdrojů, což neučinila a spoléhala na vrty provedené v roce 1992 projektované však pro poloviční počet obyvatel. Až v roce 2018, kdy nastala kritická situace, začala odpůrkyně situaci pod tlakem řešit. Argumentace týkající se omezení zahuštěnosti a deklarované snahy o přiměřené, racionální a postupné využití území je v rozporu s tím, jak probíhá výstavba v lokalitě Kbelka, nebo v prostoru další územní rezervy ÚR32 (v obou případech jde o developerský projekt). Navrhovatelé doplňují, že omezení výstavby „ze dne na den“ lze řešit nástroji územního plánování, například etapizací zástavby, nelze ji ale omezovat nečinností při pořizování regulačního plánu a opakovaným prodlužováním lhůty.
13. Navrhovatel d) uvádí, že bez námitek strpěl vymezení značné části svých pozemků pro veřejnou zeleně, čímž jasně projevil pochopení pro potřeby obce. Stanovení pásu zeleně v minulosti nijak nerozporoval, jelikož chtěl odpůrkyni vyjít vstříc. Ta však nyní tento vstřícný krok klade navrhovateli d) k tíži.
14. Navrhovatelé nesouhlasí s tvrzením, že návrh představuje *actio popularis*, neboť jsou přímo dotčeni napadeným OOP na vlastnickém právu k nemovitostem. Vyhovění návrhu by nepřineslo újmu jiným osobám (ostatně by nepřineslo újmu ani odpůrkyni, která má řadu nástrojů na regulaci využití území). Závěrem uvádí, že nemožnost využití jejich pozemků trvá v zásadě již od roku 2006, kdy začal proces přijímání územního plánu a do jeho vydání (tedy do roku 2010) na nich byla výstavba znemožněna stavební uzávěrou. Nemožnost využití pozemků navrhovatelů tedy trvá téměř 20 let. I s ohledem na věk navrhovatelů jde o reálné znemožnění využití jejich pozemků.

Podmínky řízení

15. Soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V dané věci je zjevné, že územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i správního řádu.
16. Navrhovatelé svoji legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnictví pozemků v katastrálním území Příšimasy (viz bod 2 tohoto rozsudku), což doložili výpisy z katastru nemovitostí pro listy vlastnictví č. XJ, XK a XL evidované pro katastrální území Příšimasy. Mezi účastníky není sporu o tom, že na tyto pozemky dopadá úprava obsažená v napadeném OOP. Navrhovatelé dostatečně určitě tvrdí dotčení na svých právech. Skutečnost, že navrhovatelé formulovali petit tím způsobem, že navrhují zrušení napadených regulativů ve vztahu k celému území regulovaného napadeným OOP, neznamena, že se by se jednalo o *actio popularis*. O takový návrh by se jednalo v případě, že by navrhovatelé nebyli žádným způsobem přímo dotčeni na svých právech. Tak tomu v tomto případě však očividně není. Soud dále připomíná závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedené v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, dle kterého není podání námitek či připomínek v průběhu projednávání změny územního plánu podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu. (Tato otázka však bude předmětem pozornosti soudu při posouzení věcné legitimace, tedy důvodnosti návrhu.) Navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu.
17. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoletou lhůtu od účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 31. 12. 2020, návrh podaný dne 20. 12. 2021 je tudíž včasný.
18. Návrh má zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí kromě obecných náležitostí podání [§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.] obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Navrhovatelé namítají nepřekoumatelnost napadeného OOP, jeho nezákonnost a nepřiměřenost.
19. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy [§ 101b odst. 3 s. ř. s.], tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 16. 12. 2020.
20. O věci rozhodl soud postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání. Odpůrkyně s tímto postupem výslovně souhlasila, přičemž navrhovatelé se k výzvě soudu, zda s rozhodnutím věci bez jednání souhlasí, nevyjádřili, a soud má proto za to, že i oni souhlasí.

Skutečnosti zjištěné z obsahu správního spisu

21. Z obsahu předložené spisové dokumentace plyne, že zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo usnesením č. 231 ze dne 2. 5. 2018 o pořízení napadeného OOP. Předmětem změny územního plánu měla být změna funkčního využití pozemku p. č. XM, prodloužení lhůty stanovené pro pořízení regulačních plánů jednotlivých lokalit v rámci vydaného územního plánu odpůrkyně do konce roku 2024 a stanovení minimální rozlohy stavebního pozemku v územním plánu ve výši 700 m². Odpůrkyně v té době měla platnou územně plánovací dokumentaci, a to Územní plán obce Příšimasy z roku 2010. Územní plán obsahoval

podmínku pořízení regulačního plánu mj. pro rozvojové zóny N19-SOB a N29-SOB zahrnujícími i pozemky navrhovatelů. Následně byla vydána jeho změna č. 1 z roku 2016, kterou došlo mj. k prodloužení lhůty pro pořízení regulačního plánu do konce roku 2020 (čl. I.1, bod 7 změny č. 1).

22. Dne 21. 6. 2018 požádala odpůrkyně Městský úřad Český Brod, stavební odbor, o zahájení pořizování změny územního plánu. Obsah změny územního plánu byl následně upraven usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 60 ze dne 24. 6. 2019, přičemž zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o schválení pořízení změny č. 3 územního plánu zkráceným postupem v souladu s § 55b stavebního zákona. Předmětem změny měla být změna funkčního využití části pozemku p. č. XM, kde se nachází dětské hřiště, z obytné plochy na plochu pro rekreaci a sport, změna funkčního využití dalších pozemků, prodloužení lhůty stanovené pro pořízení regulačních plánů jednotlivých lokalit v rámci vydaného územního plánu do konce roku 2024, stanovení minimální rozlohy stavebního pozemku v územním plánu ve výši 1 000 m² a stanovení podmínky, že rodinný dům musí být pouze o jedné bytové jednotce, jsou vyloučeny dvojdomy a řadové domy.
23. Veřejnou vyhláškou ze dne 29. 5. 2020 bylo oznámeno v souladu s § 55b stavebního zákona veřejné projednání návrhu změny územního plánu konané dne 29. 6. 2020 s poučením, že návrh změny územního plánu je vystaven k nahlédnutí na obecním úřadě odpůrkyně, u pořizovatele nebo na webových stránkách odpůrkyně v termínu od 29. 5. 2020 do 7. 7. 2020. Současně byla veřejnost poučena o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Navrhovatelé se veřejného projednání návrhu napadeného OOP dne 29. 6. 2020 nezúčastnili a v sedmidenní lhůtě od jeho konání neuplatnili námítky ani připomínky. Součástí správního spisu jsou rovněž námítky dalších oprávněných osob rozporující mj. regulativ minimální výměry stavebního pozemku 1 000 m².
24. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo usnesením č. 136 ze dne 16. 12. 2020 o vydání napadeného OOP formou opatření obecné povahy č. 2/2020, jehož součástí je i rozhodnutí o námítkách. Napadené OOP bylo oznámeno veřejnou vyhláškou dne 16. 12. 2020 a nabylo účinnosti dne 31. 12. 2020.
25. Z obsahu napadeného OOP mj. plyne, že územní plán odpůrkyně byl změněn v bodě F.5 (Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou pro rozhodování o změnách jejich využití a zadání regulačního plánu) tak, že byla prodloužena lhůta pro pořízení regulačních plánů v uvedených zónách do konce roku 2025. Dále byl územní plán doplněn v bodě F.2 (Prostorové uspořádání, základní podmínky pro ochranu krajinného rázu) obsahujícím nově podmínku: „Minimální výměra stavebního pozemku se stanovuje na 1 000 m².“ V této souvislosti je třeba poznamenat, že územní plán v dřívějším znění obdobnou podmínku neobsahoval.
26. Odůvodnění napadeného OOP neobsahuje výslovně důvody prodloužení lhůty pro pořízení regulačního plánu ani stanovení podmínky minimální výměry stavebního pozemku. V rozhodnutí o námítkách jiných oprávněných osob (rozhodnutí o námítkách ze dne 15. 1. 2021, č. j. 250/2020, a ze dne 18. 1. 2021, č. j. 29/2021 a č. j. 30/2021), jež brojily proti podmínce minimální výměry stavebního pozemku, je uvedeno, že podmínka minimální výměry bude stanovena pouze pro nově oddělované pozemky. Pozemky, které budou odděleny/sceleny ke dni nabytí účinnosti změny územního plánu a budou menší než 1 000 m², budou zastavitelné i v této nižší výměře, ale jejich další dělení nebude umožněno. Podmínka stanovení maximálně jedné bytové jednotky v rodinném domě je

odůvodněna nedostatečností vodního zdroje, a dále „pokud by byla umožněna výstavba rodinných domů až o 3 bytových jednotkách v celé obci, tak bychom požadavky na dodávku pitné vody 2 – 3x navýšily a obec by nebyla schopna nejen nové zastavitelné plochy, ale i stávající historickou zástavbu zásobovat pitnou vodou v potřebné kvantitě.“

Obecná východiska posouzení návrhu

27. Soud při přezkumu napadeného OOP vychází z algoritmu (testu), který byl pro tyto účely historicky vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů [§ 101d odst. 2 s. ř. s.].
28. V posuzované věci navrhovatelé vznesli tři okruhy námitek. První okruh se týká nepřezkoumatelnosti napadeného OOP (3. krok algoritmu), druhý okruh zákonnosti části napadeného OOP (4. krok algoritmu) a konečně třetí okruh otázky přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele d) (5. krok algoritmu). Pouze těmito návrhovými body se soud mohl zabývat. V případě třetího a čtvrtého kroku algoritmu rozšířený senát v již citovaném usnesení, č. j. 1 Ao 2/2010-116, uvedl, že nelze stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi neuplatněním námítky v průběhu pořizování územního plánu a výsledkem řízení před soudem, nýbrž tato skutečnost a její důvody musí být hodnoceny přísně podle okolností konkrétní věci. Pro postup soudu při přezkumu opatření obecné povahy je určující především úvaha obsažená v bodu 32 tohoto usnesení: „pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*).“
29. Navrhovatelé nerozporovali skutečnost, že v průběhu pořizování napadeného OOP nepodali včas námitky ani připomínky. Ani správní spis jejich podání nezachycuje. Navrhovatelé přesto uvedli, že ačkoliv jejich podání ze dne 4. 8. 2020 brojící proti napadeným regulativům podali po lhůtě pro podání námitek a připomínek, a nesplňuje tak

formální náležitosti vyžadované zákonem, měla k němu odpůrkyně přihlédnout. Uvedli, že v době projednávání napadeného OOP vedli s odpůrkyní jednání a měli za to, že bude jejich situace zdárně vyřešena, a neměli tudíž důvod podávat námitky. Odpůrkyně nicméně podání navrhovatelů ze dne 4. 8. 2020 považovala za opožděná, a proto se k nim nevyjádřila, neboť lhůta pro podání námitek uplynula dne 7. 7. 2020.

30. Navrhovatelé sice k replice přiložili zastavovací studii ze dne 5. 11. 2020, e-mail adresovaný odpůrkyni datovaný z konce roku 2018 o požadavcích architekta na zadání projektu od zastupitelů a výňatek z e-mailové komunikace s odpůrkyní z března 2021 o stanovisku odpůrkyně k navržené zastavovací studii. Tyto podklady však nejsou způsobilé prokázat, že v době projednávání napadené změny územního plánu (na konci roku 2020) probíhalo aktivní jednání mezi účastníky řízení, že by navrhovatelé měli legitimní očekávání v dosažení dohody, a bylo by tak ospravedlnitelné, že nepodali proti projednávané změně územního plánu námitky. Ačkoliv i soud obecně souhlasí s tím, že odpůrkyně, pořizovatel, stejně jako další orgány podílející se na přípravě územního plánu (resp. jeho změny) jsou povinni při jeho pořizování postupovat v souladu se zákonem, a naopak občané by měli mít možnost spolehnout se na to, že proces přijímání opatření obecné povahy proběhne v souladu se zákonem, nelze tento argument považovat za objektivní překážku podání námitek. Soud proto dospěl k závěru, že navrhovatelům nebránil žádný objektivní důvod v podání námitek nebo připomínek v procesu pořizení napadeného OOP.
31. Neznamená to však, že by soud mohl rezignovat na meritorní posouzení věci. V případě důvodnosti některé z námitek, bude soud posuzovat, zda i přesto existuje závažný důvod, pro který by mohl přistoupit ke zrušení části napadeného OOP, ač by tím mohla být narušena právní jistota dalších adresátů regulace obsažené v napadeném OOP, zejména těch, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy změny územního plánu a tuto regulaci respektují. Rozšířený senát ve výše citovaném usnesení takové závažné důvody blíže nespécifikoval. Z jeho argumentace však vyplývá, že by se muselo jednat o skutečnost nebo zájem, který by převážil nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, navazujícím na výše uvedené usnesení rozšířeného senátu, uvedl, že „[z]a tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Zda se jedná o závažný důvod, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení.“ Soud se touto otázkou bude níže zabývat zvlášť pro každý návrhový bod.

Prodloužení lhůty pro pořizení regulačního plánu

32. Navrhovatelé v první řadě namítají nepřezkoumatelnost napadeného OOP v té části, kterou byla prodloužena lhůta pro pořizení regulačních plánů do konce roku 2025. Namítají, že napadené OOP neobsahuje žádné zdůvodnění této podmínky, která tak má stejné účinky jako stavební uzávěra. Odpůrkyně má za to, že je napadené OOP ve vztahu k tomu regulativu přezkoumatelné, a zdůrazňuje, že navrhovatelé nemohou úspěšně namítat nepřezkoumatelnost, pokud nepodali námitku v průběhu projednávání napadeného OOP. Posouzení této otázky směřuje do třetího kroku algoritmu přezkumu OOP.
33. Navrhovatelé namítají rovněž nezákonnost této části napadeného OOP pro rozpor s § 43 odst. 2 stavebního zákona a judikaturou, která považuje za přiměřenou lhůtu pro pořizení regulačního plánu v řádu několika jednotek let. Odpůrkyně zdůrazňuje, že

navrhovatelé nejsou oprávněni namítat nepřiměřenost napadeného OOP, pokud včas nepodali námítky. Na toto tvrzení reagovali navrhovatelé tím, že jejich námitka se netýká pátého kroku algoritmu přezkumu, ale směřuje do čtvrtého kroku algoritmu pro rozpor prodloužení lhůty se zákonem, byť je v případě aplikace § 43 odst. 2 stavebního zákona nutné vyložit neurčitý právní pojem přiměřené lhůty.

34. Soud v první řadě souhlasí s navrhovateli, že jejich námitka směřuje do čtvrtého kroku algoritmu přezkumu, jelikož podmínka přiměřené lhůty pro podmínění rozhodnutí o území přijetím regulačního plánu vyplývá přímo ze stavebního zákona. Ačkoliv navrhovatelé uvedli, že tento nezákonný regulativ považují za nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva, neznamená to, že tato námitka měla za cíl provedení testu proporcionality tak, jak byl popsán v bodě 27 tohoto rozsudku. To ostatně potvrzuje i níže uvedená judikatura, která vykládá neurčitý právní pojem přiměřené lhůty ve vztahu k zákonné podmínce podle § 43 odst. 2 stavebního zákona. Ačkoliv se námítky navrhovatelů týkají porušení procesního i hmotného práva, které se značně prolínají, nepovažoval soud za potřebné vést v této věci akademickou úvahu o tom, zda dílčí námítky spadají pod třetí a čtvrtý krokem algoritmu a přistoupil k posouzení, zda bylo napadené OOP vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem, a zároveň, zda jeho obsah není se zákonem v rozporu.
35. K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „[p]odle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“
36. Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona platí, že „[v] **územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dále jen „dohoda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká. V případě podmínění rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbyvá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbyvá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu**

se zadáním regulačního plánu; do uvedené lhůty se nezapočítává doba, po kterou žadatel zajišťoval úpravu návrhu regulačního plánu podle výsledků projednání.“ (zvýrazněno soudem)

37. V rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103, č. 3588/2017 Sb. NSS, na který rovněž odkazují navrhovatelé, Nejvyšší správní soud uvedl, že délka lhůty pro zpracování územní studie by měla odpovídat nezbytně nutné době s ohledem na objektivní okolnosti, tj. charakter a složitost řešeného území. Rozhodujícím naopak není subjektivní výhodnost delší doby pro odpůrce. Jako jisté vodítko pro určení přiměřené lhůty pro zpracování územní studie vzal soud lhůtu 4 let, kterou § 55 odst. 1 stavebního zákona stanoví pořizovateli pro předložení zprávy o uplatňování územního plánu. Přiměřená lhůta pro zpracování územní studie by tak měla být zásadně stanovena maximálně v jednotkách, nikoli v desítkách let. Těmito závěry se dále zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-46, ve kterém uvedl, že „v citovaném rozhodnutí [č. j. 8 As 152/2015-103] neformuloval pravidlo, že lhůta pro pořízení územní studie musí vždy a za všech okolností odpovídat nejvýše lhůtě 4 let dle § 55 odst. 1 stavebního zákona. Takto kategorický závěr by byl ostatně také v rozporu s jeho předchozí judikaturou. Již v rozsudku ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015-120, totiž kasační soud vyhodnotil lhůtu 6 let pro pořízení územní studie za přiměřenou, a to zejména s ohledem na celkový počet územních studií, které územní plán požaduje pořídit, a rozsáhlost dotčených ploch.[...] Nadále se proto hodlá držet své předchozí judikatury, podle níž **by měla být lhůta pro pořízení územní studie v územním plánu stanovena v řádu jednotek let. Pravidelně bude činit nejvýše 4 roky, není to ovšem hranice nepřekročitelná, v odůvodněných případech je možné akceptovat i lhůtu delší.**“ (zvýrazněno soudem). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že lhůta 7 let pro pořízení územní studie byla délkou hraniční, ale s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti ji považoval ještě za přiměřenou. Tyto závěry lze s ohledem na znění § 43 odst. 2 věty druhé a třetí stavebního zákona analogicky aplikovat i v případě podmínění rozhodnutí o změně v území přijetím regulačního plánu z podnětu.
38. V nyní posuzovaném případě bylo rozhodování o území podmíněno přijetím regulačního plánu poprvé již v roce 2010, změnou č. 1 územního plánu byla lhůta prodloužena do konce roku 2020 a nyní napadeným OOP byla dále prodloužena do konce roku 2025. Jde tedy o lhůtu trvající již 15 let, navíc při absenci jakéhokoliv odůvodnění. Z odůvodnění napadeného OOP nelze ani výkladem seznat důvody, pro které došlo k prodloužení lhůty pro pořízení regulačního plánu. Zmíněný regulativ nebyl ani předmětem námitek jiných oprávněných osob, tedy odůvodnění nelze vyčíst ani z rozhodnutí o námitkách. Vyjádření odpůrkyně v tomto řízení nemůže suplovat řádné odůvodnění napadeného OOP. Ve smyslu výše uvedené judikatury proto nelze dojít k závěru, že by se jednalo o lhůtu přiměřenou v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona, a to zejména za situace, kdy tato podmínka není náležitě odůvodněna. Tento deficit je navíc umocněn skutečností, že, jak správně namítají navrhovatelé, územní plán i napadené OOP postrádají jakékoliv zadání regulačního plánu (srov. příloha č. 9 vyhlášky č. 500/2006, o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů), které má být součástí územního plánu, pokud se jím podmiňuje rozhodnutí o změně v území podle § 43 odst. 2 věty čtvrté stavebního zákona. Napadené OOP zadání regulačního plánu ani v náznaku neobsahuje.
39. Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že napadené OOP je v této části nepřezkoumatelné, ale s ohledem na všechny objektivní okolnosti věci i nezákonné. Jelikož námitky navrhovatelů jsou důvodné, hodnotil soud, zda je zde dán závažný důvod

pro zrušení napadeného OOP ve smyslu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu, přestože navrhovatelé nepodali v průběhu projednávání napadeného OOP námitky ani připomínky.

40. Náležitě odůvodnit opatření obecné povahy je jedním ze stěžejních kogentních procesních požadavků. Povinnost odůvodnit územní plán nebo jeho změnu není pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy byly schopny posoudit, zda územním plánem či jeho změnou nedochází k ohrožení jejich oprávněných zájmů. To platí zvláště v případě, kdy přijaté opatření má ve svém důsledku skutečně obdobné účinky jako stavební uzávěra, neboť zásadním způsobem omezuje vlastníky pozemků v jejich vlastnickém právu. Z § 43 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že do přijetí regulačního plánu nelze *rozhodovat o změnách v území*, tedy zejména nelze rozhodovat o umístování staveb. Svými účinky tak je tento regulativ srovnatelný s časově omezenou stavební uzávěrou (srov. závěry uvedené v bodě 36 rozsudku č. j. 8 As 152/2015-103). Pokud odpůrkyně, resp. pořizovatel, zcela rezignovali na povinnost zahrnout do územního plánu či jeho změny odůvodnění, jde bezpochyby o pochybení, které může mít zásadní vliv na zákonnost napadeného OOP. Nejvyšší správní soud v rozsudku, č. j. 8 As 152/2015-103 (ve vztahu k podmínce přijetí územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona), uvedl, že tato podmínka znemožňuje vlastníkům nemovitostí v jinak zastavitelných plochách využít pozemky ke stavební činnosti, a v tomto směru představuje omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). Proto musí délka lhůty respektovat ústavní limity zásahů do tohoto práva. Konstantní judikatura správních soudů považuje za přiměřenou lhůtu v řadě jednotek let, a pokud přesáhne lhůta dobu obecně přijímaných jako přiměřených 4 let, je nutné náležité zdůvodnění. V posuzovaném případě nejen, že zcela absentuje jakékoliv zdůvodnění, ale celková lhůta pro pořízení územního plánu by činila 15 let, což značně převyšuje judikaturou připuštěnou „hraniční délku lhůt“. Odpůrkyně nemůže vlastní pasivitu při pořizování regulačního plánu, jehož přijetím sama dříve podmínila jakékoliv rozhodování v území, nahrazovat tím, že bude lhůtu pro jeho pořízení po neomezeně dlouhou dobu prodlužovat změnami územního plánu. Podle názoru soudu je tak dán závažný důvod pro zrušení napadeného OOP v části týkající se tohoto regulativu.
41. Soud rovněž posuzoval, zda zrušení napadeného OOP nezpůsobí újmu jiným oprávněným osobám. V prvé řadě soud shledal, že s ohledem na zásadu minimalizace zásahů moci soudní lze v dané případě přistoupit ke zrušení prodloužené lhůty stanové napadeným OOP pouze ve vztahu k těm pozemkům (nebo jejich částem), které leží v rozvojových zónách, do nichž jsou začleněny pozemky navrhovatelů (tj. rozvojové zóny N19-SOB a N29-SOB). Oprávněné zájmy dalších vlastníků pozemků v tomto území nebudou ohroženy, jelikož zrušení této části napadeného OOP bude mít za následek pouze zrušení omezení využití jejich pozemků. Bylo by možné uvažovat o újmě odpůrkyně na jejím právu na samosprávu, jehož součástí je i regulace podmínek využití území. Lze však souhlasit s navrhovatelem, že odpůrkyně má stále k dispozici dostatečné nástroje územního plánování k regulaci racionálního, přiměřeného a postupného využití území (přijetí nového územního plánu s prvky regulačního plánu, podmínění výstavby etapizací vázanou na zajištění dostatečné kapacity infrastruktury v obci, v krajním případě též vydání stavební uzávěry apod.). Pokud by infrastrukturní nároky plynoucí z obytné kapacity případných nových záměrů umístovaných v tomto území vybočovaly z možností stávajících infrastrukturních sítí (např. v důsledku malé kapacity vodních zdrojů), lze

očekávat, že dostatečný korektiv v tomto směru poskytne stavební úřad v územním řízení v návaznosti na stanoviska obce a vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury.

Minimální výměra stavebního pozemku

42. Navrhovatel d) namítá nepřezkoumatelnost napadeného OOP v části stanovící požadavek minimální výměry stavebního pozemku, a to pro nedostatek odůvodnění. Odpůrkyně má za to, že je napadené OOP přezkoumatelné, jelikož dostatečné zdůvodnění tohoto regulativu poskytuje rozhodnutí o námitkách jiných oprávněných osob.
43. Soud z napadeného OOP zjistil, že podmínka minimální výměry pozemku byla předmětem námitek jiných oprávněných osob, které rozporovaly tento regulativ, a to společně s regulativem stanovícím, že rodinné domy mohou obsahovat pouze jednu bytovou jednotku. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a je tak třeba je vnímat ve vzájemných souvislostech (srov. rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Z rozhodnutí o námitkách vyplývá, že se odpůrkyně potýká s nedostatečností vodních zdrojů. Ačkoliv se v této části rozhodnutí o námitkách odpůrkyně vyjadřovala k jiné podmínce, je možné toto odůvodnění vztáhnout i na napadený regulativ minimální výměry stavebního pozemku, jelikož mají tyto regulativy stejný cíl, a to omezení hustoty zástavby a počtu obyvatel, který je omezen kapacitou potřebné infrastruktury. Ačkoliv soud nerozporuje tvrzení navrhovatele d), že nedostatek vody je řešitelný, nesouhlas se správností odůvodnění tohoto regulativu neznamena jeho nepřezkoumatelnost. Z rozhodnutí o námitkách je tedy seznatelné, jakými úvahami se odpůrkyně při tvorbě tohoto regulativu řídila. Soud proto považuje odůvodnění napadeného OOP v této části za přezkoumatelné, nicméně připouští, že je na samé hranici minimálních požadavků na přezkoumatelnost opatření obecné povahy. Nelze souhlasit s nadneseným tvrzením odpůrkyně, že „poměrně pečlivě“ specifikovala důvody přijetí tohoto regulativu. Soud však přihlédl zejména k tomu, že navrhovatel d) brojí pouze proti proporcionalitě přijatého řešení, přičemž však v průběhu projednávání změny územního plánu nepodal námitky. Proto obecnost odůvodnění tohoto regulativu sama o sobě nepostačuje k tomu, aby soud napadené OOP zrušil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Tato námitka navrhovatele d) proto není důvodná.
44. Navrhovatel d) dále namítá nepřiměřenost regulativu minimální výměry stavebního pozemku ve výši 1 000 m². Nepřiměřenost spatřuje v tom, že vzhledem k umístění a tvaru zastavitelné části jeho pozemku jej nelze pro stavební účely fakticky využít, nadto je pozemek již dle stávajícího stavu zatížen omezením jeho zastavitelnosti. Spoluvlastníci hodlají daný pozemek rozdělit, čímž by se ovšem obě jeho části staly nezastavitelnými. Odpůrkyně tvrdí, že nelze namítat nepřiměřenost regulativu, jelikož navrhovatel d) nepodal ve stanovené lhůtě námitky. Odpůrkyně dále uvádí, že stanovení minimální výměry stavebního pozemku je jeden z možných regulativů upravující prostorové uspořádání obce, které mají legitimní cíl (jako příklad uvádí omezení hustoty zástavby nebo řešení nedostatku vodních zdrojů).
45. Ohledně soudního přezkumu proporcionality územně plánovací dokumentace lze odkázat na bohatou ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež zastává stanovisko, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesu územního plánování, musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Musí tedy mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a může být činěn jen

v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením svévole (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodují svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem vybočení 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 sbora 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.“

46. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémny. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.
47. V případě přezkumu přiměřenosti napadeného OOP (tj. v pátém kroku algoritmu přezkumu), pokud navrhovatel nepodal řádně námitky či připomínky, je na rozdíl od třetího a čtvrtého kroku situace jiná. Judikatura zastává stanovisko, že „soudům nepřisluší (resp. nejsou povinny) hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění územního plánu odpůrce [...]. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námitky, kterou v rámci procesu pořizování územního plánu vznesl oprávněný navrhovatel. Jestliže zůstal navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu pasivní, má sice právo podat návrh na zrušení územního plánu, avšak na jeho věcnou legitimaci (tedy na důvodnost jeho návrhu) bude mít tato pasivita zpravidla fatální dopad.“ (srov. bod 9 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, totiž „není možné po soudu 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. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“

48. Jinými slovy soudu nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první instanci. Může pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal správní orgán, který je tak zpravidla povinen učinit pouze na základě námítky, kterou vznesl navrhovatel. Jestliže navrhovatel d) neuplatnil v průběhu pořizování územního plánu řádně a včas námítky týkající se proporcionality napadeného OOP, a nedal tak odpůrkyni možnost se k této otázce vyjádřit, nemůže nyní soud činnost odpůrkyně nahrazovat a samostatně hodnotit a přezkoumávat proporcionalitu napadeného OOP. Současně nelze ani vytkat odpůrkyni, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí z uvedených hledisek nezabývala proporcionalitou napadeného OOP, neboť obecně platí, že není povinností správního orgánu vydávajícího opatření obecné povahy odůvodňovat detailně všechny možné aspekty v rámci řešení vzájemných střetů veřejných zájmů a soukromých práv. Tato povinnost vzniká až v případě podání kvalifikované námítky či připomínky, což se však v daném případě nestalo.
49. V projednávané věci se tedy soud nemůže proporcionalitou regulativu minimální výměry stavebního pozemku v mezích uplatněného návrhového bodu věcně zabývat, neboť příslušná námítka nebyla řádně uplatněna v průběhu přípravy napadeného OOP, a tudíž nemohla být odpůrkyní vypořádána. Obecně lze konstatovat, že stanovení minimální výměry stavebního pozemku je skutečně jeden z možných regulativů upravující využití území, které slouží základním cílům územního plánování [srov. § 18 a § 43 stavebního zákona], stejně jako minimální koeficienty zastavitelnosti a zeleně, nebo indexu podlahové plochy. Ostatně územní plán odpůrkyně již ve znění před změnou č. 3 územního plánu obsahoval regulativy pro plochy smíšené obytné (SOB), a to koeficient využití území s maximální hodnotou 0,75 a index zastavěnosti pozemku s maximální hodnotou 0,30 (viz bod F.1, bod K a bod F.2 územního plánu ve znění před účinností napadené změny územního plánu). Ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem soud z výše uvedených důvodů není oprávněn přiměřenost napadeného regulativu hodnotit.
50. V této souvislosti však soud považuje za potřebné *obiter dictum* nezbytného odůvodnění dodat, že i s ohledem na vymezení pojmu zastavěný stavební pozemek v § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona nespátřuje žádnou principiální překážku tomu, aby došlo k zahrnutí i části pozemku p. č. XA vymezené jako zeleň do celkové plochy stavebního pozemku pro účely posouzení splnění podmínky minimální výměry stavebního pozemku. Nelze totiž směřovat skutečnost, že pozemek není zahrnut v ploše zastavitelného území, a nelze na něm tedy stavbu postavit, od situace, kdy je toliko zahrnut do výměry stavebního pozemku pro účely výpočtu příslušných koeficientů, tvoří-li se stavbou rodinného domu souvislý celek (srov. rozsudek soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 55 A 95/2019-33). Soud rovněž dodává, že neshledává relevantním tvrzení o tom, že dotčený pozemek je ve spoluvlastnictví více vlastníků. Pokud by soud přijal argumentaci navrhovatele d) v tomto směru, mohl by si *ad absurdum* každý vlastník převodem vhodně

zvolených spoluvlastnických podílů na potřebný počet osob ve svém důsledku „vynutit“ rozdělení pozemku na jakkoliv malé parcely, které by musely být zastavitelné bez ohledu na stanovenou minimální výměru stavebního pozemku. Záměr rozdělení společné věci však nemůže sloužit k obcházení regulativů územně plánovací dokumentace. Pakliže se společná věc k rozdělení nehodí a spoluvlastníci si nepřejí ve spoluvlastníci setrvat, nabízí občanské právo i jiné způsoby jeho vypořádání (viz § 1140 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

51. Na základě výše uvedené argumentace soud shrnuje, že napadené OOP podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil v části týkající se prodloužení lhůty pro pořízení regulačního plánu jako podmínky pro rozhodnutí o využití území, a to pro nepřezkoumatelnost a nezákonnost. S ohledem na zásadu minimalizace zásahů moci soudní do činnosti moci výkonné však přistoupil ke zrušení této části napadeného OOP ve vztahu k těm pozemkům (nebo jejich částem), které podle grafické a textové části napadeného OOP leží v rozvojových zónách, do nichž jsou začleněny pozemky navrhovatelů (tj. rozvojové zóny N19-SOB a N29-SOB). Zrušení dané podmínky pouze ve vztahu k pozemkům navrhovatelů, jak navrhovala odpůrkyně, by vyvolalo stav, kdy by se podmínka přijetí regulačního plánu vztahovala pouze na některé pozemky ve zmíněných dvou rozvojových zónách, což by bylo řešení zjevně neúčelné a nefunkční. Soud výše zmíněnou část napadeného OOP zrušil ke dni právní moci rozsudku, neboť odklad zrušujících účinků rozsudku by jen prodloužoval nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelů. Ve zbylé části pak soud návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl, jelikož dospěl k závěru, že napadené OOP je v části vztahující se k regulativu minimální výměry stavebního pozemku přezkoumatelné a návrhový bod namítající nepřiměřenost tohoto regulativu není soud oprávněn přezkoumat.
52. Soud neprovedl pro nadbytečnost důkazy navržené účastníky, neboť všechny skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci samé zjistil z obsahu předloženého spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí.
53. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel d) měl ve věci v rozsahu jeho aktivní legitimace pouze částečný úspěch, neboť nepřezkoumatelným, resp. nezákonným shledal soud pouze regulativ týkající se prodloužení lhůty pro pořízení regulačního plánu. Návrhové body požadující zrušení dalších částí napadeného OOP byly soudem vyhodnoceny jako nedůvodné. Úspěch navrhovatele d) a odpůrkyně v řízení tak lze z hlediska rozsahu vyhovění a zamítnutí petitu návrhu považovat za srovnatelný. Proto soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. tak, že ve vztahu mezi navrhovatelem d) a odpůrkyní nemá nikdo z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
54. Navrhovatelé a), b) a c) byli v rozsahu jejich aktivní legitimace v řízení zcela úspěšní, soud proto rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. a přiznal jim náhradu nákladů řízení v plném rozsahu. Náklady řízení důvodně vynaložené těmito navrhovateli odpovídají součtu zaplacených soudních poplatků ve výši 15 000 Kč a nákladů na jejich zastoupení advokátem ve výši 28 096,20 Kč. V souladu s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) náleží advokátovi za společné zastupování více osob odměna za každou zastupovanou osobu snížená o 20 %. Odměna za tři úkony právní služby při zastupování tří úspěšných osob

[navrhovatelů a), b) a c)], činí celkem 22 320 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis návrhu a sepis repliky podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů za tři úkony právní služby činí 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Tato částka je dále navýšena o částku 4 876,20 Kč odpovídající náhradě za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 %, neboť zástupce navrhovatelů je plátcem této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše náhrady nákladů řízení tedy činí 43 096,20 Kč [každému z navrhovatelů a), b) a c) náleží 14 365,40 Kč]. Náhradu nákladů řízení soud uložil odpůrkyni zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce navrhovatelů (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 15. března 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu