



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky:

BLACKBIRD FINANCIAL, a. s., IČO: 27219305

sídlem Jindřišská 939/20, Praha

zastoupená advokátem JUDr. Zbyňkem Zachou

sídlem Na Příkopě 857/18, Praha

proti

odpůrkyni:

Obec Tismice

sídlem Tismice 136

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – části změny č. 1 územního plánu Tismice, vydané usnesením Zastupitelstva obce Tismice č. 7/3/2021 ze dne 10. 6. 2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 17. 6. 2022, se navrhovatelka domáhá zrušení části opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též jen „napadené OOP“ nebo „změna územního plánu“). To mimo jiné upravilo regulativ plochy BV5 v sídle L. (v

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.

katastru odpůrkyně se nachází sídlo T. a samostatné sídlo L., vzdálená od sebe cca 1,5 km).

Obsah návrhu

2. Navrhovatelka v návrhu předně uvádí, že vlastní stavební parcely č. parc. st. Xa, st. Xb, st. Xc a st. Xd a dále pozemkové parcely č. parc. Xe, Xf, Xg, Xh, Xch, Xi, Xj a Xk, vše v k. ú. L. (dále jen „dotčené pozemky“). Na dotčených pozemcích měla v úmyslu vystavět 26 rodinných a 6 bytových domů (dále jen „záměr“). Pro tento záměr jí stavební úřad dne 26. 2. 2021 vydal územní rozhodnutí, které bylo dne 28. 3. 2022 v odvolacím řízení zrušeno z důvodů vydání napadeného OOP. Pro stejný záměr bylo územní rozhodnutí vydáno už 5. 1. 2006, jelikož však navrhovatelka včas nepožádala o jeho prodloužení, pozbylo v roce 2015 platnosti. Zatímco proti tomuto původnímu územnímu rozhodnutí odpůrkyně nebrojila, v novém územním řízení o žádosti ze dne 6. 10. 2015 podala odvolání. Změnu územního plánu považuje navrhovatelka za účelovou, neboť jejím důvodem je dle jejího mínění zmaření jejího stavebního záměru.
3. Navrhovatelka uvedla, že proti návrhu změny územního plánu uplatnila dne 18. 2. 2021 námitky, ve kterých namítala:
 - a) existenci úmyslu realizovat na dotčených pozemcích záměr;
 - b) diskriminační povahu regulace plochy BV5, zejména nutnost zpracování regulačního plánu, nemožnost výstavby bytových domů, funkční regulace pro rodinné domy (umožnění jen rodinných domů či řadových dvojdomů), nutnost navýšení kapacity vodovodu, zapojení památkově chráněné sýpky do projektu;
 - c) nepřiměřenost a diskriminační povahu zásahu do jejích vlastnických práv;
 - d) účelovost, nepřiměřenost a diskriminační povahu postupu odpůrkyně, která nejprve dala k záměru výslovný písemný souhlas pouze pod podmínkou uzavření plánovací smlouvy, k čemuž došlo, a posléze začala projekt všemožně napadat v rozporu se svými závazky, které jednostranně i smluvně převzala;
 - e) motivaci k takovému postupu odpůrkyně, která je dána tím, že rodina jednoho z členů zastupitelstva odpůrkyně, pana P. B., vlastní nemovité věci v sousedství dotčených pozemků;
 - f) hrozící škodu, která jí může vzniknout v souvislosti s nerealizací záměru, neboť ohledně dotčených pozemků již uzavřela smlouva o smlouvě budoucí převodní; a
 - g) vnitřní rozpornost návrhu napadeného OOP, podle které je lokalita BV5 určena pro rozvoj bydlení, reálně však vede k zablokování jakékoliv nové výstavby v této lokalitě; hlavní funkční využití pro plochy smíšené obytné – bydlení venkovské (BV) je vymezeno jako stavby pro bydlení (což znamená jak rodinné, tak bytové domy), v doplňujících podmínkách pro všechny lokality s výjimkou BV3 je však uvedeno, že jsou určeny výlučně pro výstavbu rodinných domů; zadání regulačního plánu obsahuje požadavek na rekonstrukci stavby špýcharu (kulturní památka č. ÚSKP 21239/2-3463) s možností konverze na bytový či víceúčelový dům, při respektování kulturní a historické hodnoty této stavby, přičemž požadované využití je zcela v rozporu s památkovou ochranou (např. nutnost prolomení okenních otvorů) a navíc řešení stavby špýcharu není součástí záměru, se kterým odpůrkyně vyslovila souhlas.
4. Navrhovatelka výše uvedené námitky v návrhu na zrušení napadeného OOP zopakovala, rozvinula je a napadla jejich vypořádání. To vše výslovně učinila návrhovými body (část

III. návrhu). Dále zopakovala a prohloubila argumentaci v tom směru, že změna územního plánu je svévolná, diskriminační a nepřiměřeně zasahuje do jejích vlastnických práv k dotčeným pozemkům (část IV. návrhu). Soud pro přehlednost jednotlivé okruhy návrhových bodů a vyjádření odpůrkyně (která zejména poukázala na rozhodnutí o námitkách obsažené v napadeném OOP a navrhla zamítnutí návrhu) k nim uvádí zvlášť níže v rámci jejich věcného vypořádání.

Podmínky řízení

5. Soud se nejprve zabýval procesními předpoklady projednání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že změna územního plánu byla vydána formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
6. Navrhovatelka svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví dotčených pozemků, které jsou regulací obsaženy v napadeném OOP dotčeny, což není mezi účastníky sporné. Soud dále připomíná závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) 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 opatření obecné povahy podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu. Tato otázka však bude předmětem pozornosti soudu při posouzení věcné legitimace, tedy důvodnosti návrhu. Navrhovatelka je aktivně procesně legitimována k podání návrhu.
7. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu plynoucí ode dne účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 2. 7. 2021, návrh podaný dne 17. 6. 2022 je tudíž včasný. 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.
8. 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 4. 6. 2021.

Skutečnosti zjištěné z obsahu spisové dokumentace

9. Z obsahu předložené spisové dokumentace soud zjistil, že zastupitelstvo odpůrkyně vydalo dne 10. 2. 2020 územní plán, který nabyl účinnosti dne 4. 3. 2020 (dále jen „územní plán před změnou“). Ten pro lokalitu BV5 (na rozdíl od lokality BV1, BV2, BV3, BV4 a BV6) neobsahoval žádné doplňující podmínky nebo prostorovou regulaci. Nestanovil žádné plochy a koridory, které by rozhodování o změnách v území podmiňovalo dohodou o parcelaci, zpracováním územní studie či vydáním regulačního plánu. Nestanovovalo ani pořadí změn v území (etapizaci).

10. Dne 15. 4. 2020 přijalo zastupitelstvo odpůrkyně usnesení č. 9/2/2020 následujícího znění: „Zastupitelstvo obce Tismice rozhoduje o pořízení Změny č. 1 Územního plánu Tismice zkráceným postupem podle § 55a odst. 2 (stavebního zákona). Obsah Změny č. 1 Územního plánu Tismice je obsahem přílohy usnesení (Příloha 6 a 7).“ Podle přílohy k uvedenému usnesení obsahem této změny má být mimo jiné doplnění prostorové regulace v ploše BV5, včetně využití prvků regulačního plánu, a zajištění ochrany historických a kulturních hodnot v sídle L., neboť v územním plánu před změnou není obsažena prostorová regulace, což je z pohledu ochrany historických a kulturních hodnot rizikové a způsobuje to nejistotu při investiční přípravě zástavby.
11. Dne 16. 2. 2021 se konalo veřejné projednání návrhu změny územního plánu.
12. Navrhovatelka podala dne 18. 2. 2021 proti návrhu změny územního plánu námitky, jejichž obsah odpovídá jejich rekapitulaci převzaté výše z návrhu na zrušení napadeného OOP. Přiložila k nim závazné stanovisko z 25. 3. 2015, kterým odpůrkyně souhlasila s navrhovatelčiným záměrem na dotčených pozemcích, tedy se záměrem zbudovat tam 26 rodinných a 6 bytových domů. Dále přiložila plánovací smlouvu uzavřenou mezi účastníky dne 29. 5. 2015, jejímž předmětem je závazek navrhovatelky realizovat v souvislosti s tímto záměrem komunikace a chodníky a v nich umístěnou technickou infrastrukturu a splnit další povinnosti, z nichž některé jsou utvrzeny sjednanou smluvní pokutou ve prospěch odpůrkyně. Smlouva neobsahuje závazek plnění ze strany odpůrkyně kromě závazku uzavřít darovací smlouvu o bezplatném převedení díla (komunikace vč. chodníků a odvodnění) na odpůrkyni. K námitkám bylo rovněž připojeno koordinované závazné stanovisko vydané Městským úřadem Český Brod ze dne 4. 10. 2019 (dále jen „koordinované stanovisko“), podle kterého je záměr mj. z hlediska územního plánování (před přijetím napadeného OOP – pozn. soudu), z hlediska státní památkové péče a z hlediska ochrany vod přípustný.
13. Změna územního plánu byla vydána zastupitelstvem odpůrkyně dne 10. 6. 2021 usnesením č. 7/3/2021 (toto usnesení součástí předložené spisové dokumentace není, navrhovatelka však tuto skutečnost nikterak nerozporuje) a byla doručena veřejnou vyhláškou, vyvěšenou dne 17. 6. 2021. Účinnosti tak nabyla patnáctým dnem po dni vyvěšení (viz § 173 odst. 1 věta třetí správního řádu), tedy 2. 7. 2021.

Průběh ústního jednání dne 22. 9. 2022

14. Při jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. Navrhovatelka zopakovala, že nezákonnost spatřuje jednak v nepřiměřenosti spočívající v tom, že podmínky napadeného OOP ve své kumulaci znamenají faktickou stavební uzávěru, a dále v porušení legitimního očekávání a dohod uzavřených s odpůrkyní. Ta zneužila právo na samosprávu. Dále navrhovatelka setrvala na své argumentaci a procesním stanovisku.
15. Odpůrkyně uvedla, že v letech 2005-2006 měla společně s tehdejším vlastníkem dotčených pozemků panem B. společnou vizi postupu ohledně plochy BV5 včetně využití ČOV a sýpky, proto s jeho záměrem souhlasila. Poté, co pozemky nabyla navrhovatelka, nebyly již vize naplněny. Po celou dobu sýpka chátrá a obývají ji i bezdomovci. Navíc obecní vodovod je na hranici kapacity a nelze připustit připojení nových domů. Situaci však odpůrkyně řeší např. novým vrtem, přičemž poté bude možné podmínky pro novou výstavbu splnit. Dále odkázala na rozhodnutí o námitkách. Závěrem odmítla účelovost regulace plochy BV5. Po vypršení původního územního rozhodnutí zůstala bez regulace.

Poukázala na střet zájmů Ing. arch. I. P., který pořizoval původní územní plán a zpracovával dokumentaci záměru.

Důkazy a jejich hodnocení

16. Z listu vlastnictví č. X pro obec T. a katastrální území L. ze dne 17. 6. 2022 soud zjistil, že navrhovatelka vlastní dotčené pozemky, a to od roku 2006.
17. Z vyžádané spisové dokumentace Městského úřadu Český Brod ve věci územního řízení týkající se záměru, sp. zn. MUCB27533/2015/OSÚP/Fry (dále jen „spis územního řízení“), soud provedl důkaz hydrogeologickým posudkem ze srpna 2019, jehož závěrem je, že na dotčených pozemcích lze realizovat centrální jímací objekt, který bude zásobovat záměr vodou. Doporučuje se však provést podrobný hydrogeologický průzkum včetně průzkumného vrtu a čerpacích zkoušek. Při dodržení stanoveného odběru nedojde exploatací studny k negativnímu ovlivnění hydrogeologických poměrů lokality ani stávajících domovních studní.
18. Hydrogeologický posudek sice prokazuje, že záměr lze zásobovat z podzemního vrtu (ačkoliv s ohledem na nutnost provedení zkušebního vrtu a čerpacích zkoušek nikoliv definitivně) bez ovlivnění okolních studní, nevyjadřuje se však k možnostem budoucího vývoje vodohospodářské situace, což je – jak soud vysvětlí níže – podstatné.
19. Svědek Ing. arch. I. P. vypověděl, že pro pana B. v roce 2006 zpracovával dokumentaci pro záměr na dotčených pozemcích. Po převodu vlastnictví na navrhovatelku pak byla jeho klientkou ona. V roce 2014 vinou jeho zaměstnankyně nebyla platnost původního územního rozhodnutí pro záměr prodloužena, a tak zajišťoval pro navrhovatelku vydání nového územního rozhodnutí v takřka totožné podobě. Záměr se v podstatných rysech nijak nezměnil. Naposledy pracoval na dokumentaci cca v roce 2020. Pro odpůrkyni zpracovával územní plán v letech 2004-2006 a dále pak jeho aktualizaci v letech 2016-2019. Na napadeném OOP však nepracoval a odpůrkyně již jeho klientkou není. Odmítl, že by byl ve střetu zájmů. Obě strany věděly, pro koho pracuje, snažil se být mediátorem a harmonizátorem jejich zájmů. Přístup obce se proměnil cca v roce 2016, kdy začala proti záměru brojit, možná kvůli intervenci pana B. (toho však viděl jen jednou na veřejném projednání, patrně se na něco jako ostatní účastníci ptal, blíže spolu nemluvili). Napadenou změnu územního plánu vnímá jako účelovou a v praxi se s takovým postupem dosud nesetkal. Sýpka nikdy nebyla součástí záměru.
20. Soud z výsledku svědka nemá za prokázané, že by obec postupovala jakkoliv nestandardně či dokonce svévolně. Nijak z něj nevyplývá ani ovlivnění odpůrkyně panem B. Svědek v tomto směru přdestřel pouze spekulaci, kterou ani nikterak nerozvedl a neopřel o jiné skutečnosti, které vnímal svými smysly. Soud též poukazuje na to, že svědek je na případu do značné míry osobně zaangažován, neboť vykonával práce pro obě strany sporu a navíc sám připouští odpovědnost za neprodloužení původního územního rozhodnutí pro záměr. Tento moment je přitom pro osud záměru naprosto klíčový. Svědkův náhled na věc soud proto nepovažuje za zcela objektivní. Skutečnost, zda součástí záměru byla či nebyla sýpka (špýchar), není pro rozhodnutí věci podstatná. Pakliže svědek rovněž uvedl, že záměr za účinnosti napadeného OOP realizovat nelze a jiná výstavba na ploše BV5 by za určitých podmínek možná byla, šlo by však spíše o satelitní zástavbu a ne o nahrazení hmoty původních stodol, jako bylo jeho původní myšlenkou, soud připomíná, že úkolem svědka nebylo v daném případě odborně hodnotit napadené OOP (byť lze s hodnocením možnosti výstavby souhlasit, aniž by to však svědčilo pro důvodnost návrhu na zrušení

napadeného OOP, jak soud vysvětluje níže), ale popisovat skutečnosti, které vnímal svými smysly. O tom byl svědek soudem poučen.

21. Soud neprovedl pro nadbytečnost další listiny předložené navrhovatelkou, neboť skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci samé zjistil z obsahu spisové dokumentace k projednávanému opatření obecné povahy, jíž se dokazování neprovádí. Značná část předložených listin ostatně je její součástí. Další dokumenty (zejména smlouva o smlouvě budoucí ze dne 15. 1. 2020, územní rozhodnutí o dělení dotčených pozemků, společná odvolání odpůrkyně, pana B. a případně též spolku Pro Limuzy, z.s. a vyjádření Ing. arch. I. P. k nim, stejně jako rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, kterým byla rušena vydaná územní rozhodnutí pro záměr, a zbývající dokumenty obsažené ve spise územního řízení) nejsou pro posuzovanou věc podstatné, popř. se týkají skutečností, které nejsou sporné (odpůrkyně nepopírá, že záměr přestala podporovat a že proti němu počala brojit; není též sporné, že v důsledku přijetí napadeného OOP bylo nepravomocné územní rozhodnutí pro záměr zrušeno).

Obecná východiska posouzení návrhu

22. Soud při přezkumu napadeného OOP vychází z algoritmu (testu), který byl historicky vymezen judikaturou NSS (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. V tomto pátém kroku soud vychází z algoritmu vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, tedy zkoumá, zda 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).
23. S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
24. Rozšířený senát NSS v již citovaném usnesení, č. j. 1 Ao 2/2010-116, uvedl, že pro zkoumání prvních dvou okruhů algoritmu je nerozhodné, zda navrhovatel uplatnil v průběhu projednávání opatření obecné povahy námitky či připomínky. Jde o tak vážná pochybení, že soud takové otázky bude řešit i z úřední povinnosti. V případě třetího kroku algoritmu nelze stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi neuplatněním námitky v průběhu pořizování opatření obecné povahy a výsledkem řízení před soudem. Čtvrtý a pátý krok algoritmu se do značné míry prolínají. *„To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrozličnějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná - jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy - jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným.“* NSS dospěl k závěru, že obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinální otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných. Otázka, ve kterém

z pěti kroků algoritmu má být posouzen vliv skutečnosti, že navrhovatel zůstal ve fázi přípravy opatření obecné povahy pasivní, je pro zkoumaný problém otázkou spíše akademickou, neboť jak v rámci čtvrtého kroku, tak v rámci pátého kroku má pasivita účastníka při vydávání opatření obecné povahy, a její důvod, rozhodující význam (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010-116, body 30 a 31).

25. Soudům zásadně nepřisluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námitky či připomínky uplatněné v procesu přijímání opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, „*v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl 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. [...] 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.*“
26. Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, požadavky, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Opačný přístup by byl výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost územního plánování a přispíval by k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. To by bylo lze hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu obce (srov. čl. 100 odst. 1 a 101 odst. 4 Ústavy).
27. Na základě výše uvedených východisek soud přistoupil k přezkumu jednotlivých návrhových bodů.

Dlouhodobá existence navrhovatelčina záměru na dotčených pozemcích

28. Navrhovatelka proti návrhu změny územního plánu namítla existenci úmyslu realizovat na dotčených pozemcích záměr. S touto námitkou se odpůrkyně v napadeném OOP vypořádala tak, že popsala historii záměru z jejího pohledu a akcentovala svou rostoucí nespokojenost s řešením památkové chráněné budovy sýpky. Navrhovatelka disponovala celkem 15 lety, kdy mohla záměr realizovat, a legitimní očekávání netrvá věčně. Kromě toho došlo ke změně klimatických podmínek a z důvodu obavy z ohrožení stávajících studní odpůrkyně stanovisko k záměru přehodnotila.
29. Navrhovatelka k tomu v návrhu podotkla, že nebylo její povinností, nýbrž právem, záměr realizovat. Nešlo navíc o 15 let, ale „jen“ o 9 let nečinnosti, neboť v roce 2015 došlo k zániku prvního územního rozhodnutí z důvodu administrativního pochybení. Podstatné však je, že i v řízení o nové žádosti odpůrkyně se záměrem nejdříve souhlasila a uzavřela s navrhovatelkou i plánovací smlouvu. Navrhovatelka se domáhá dodržení principu *pacta sunt servanda*. Následné obstrukce odpůrkyně a zejména přijetí napadeného OOP jsou dle ní za hranou dobrých mravů, neboť jde o evidentní zneužití práva. Odpůrkyně přitom ve vypořádání připomínek pouze zcela obecně uvádí, že v průběhu let došlo k narušení

důvěry vůči navrhovatelce, aniž by však jakkoli specifikovala, v čem toto mělo spočívat a co způsobilo přehodnocení jejího názoru.

30. K této námitce soud v návaznosti na výše uvedená obecná východiska připomíná, že územní plán je výsledkem politického diskuze obce a je základním nástrojem, kterým obec může realizovat své ústavně zaručené právo na územní samosprávu. Pravomocné územní rozhodnutí sice (na rozdíl od pouhého souhlasného stanoviska obce či plánovací smlouvy) představuje limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139), v daném případě však není sporu o tom, že navrhovatelka v době vydání napadeného OOP žádným pravomocným územním rozhodnutím nedisponovala. Je naopak zjevné, že odpůrkyně, minimálně v pozdějších fázích územního řízení, proti projektu aktivně vystupovala, a to v průběhu delší doby. Její postup tedy nemohl být pro odpůrkyni překvapivým, a legitimní očekávání ve vztahu k umožnění výstavby záměru navrhovatelce tedy nemohlo svědčit. Nikdo ostatně nemá veřejné subjektivní právo na stanovení konkrétního funkčního vymezení pozemku, které vyhovuje jeho potřebám. Z hlediska veřejného práva má odpůrkyně zajisté právo změnit názor a přiklonit se na stranu odpůrců plánovaného záměru a konfliktních veřejných zájmů (zde např. na zachování charakteru zástavby, udržitelnost zásobování pitnou vodou atd.). V tom jí žádné soukromoprávní ujednání nemůže zabránit a nebylo ostatně ani prokázáno, že by takové ujednání existovalo. Odpůrkyně historii vzájemných vztahů popsala velmi podrobně a demonstrovala na nich vývoj svého stanoviska. Vypořádání této námítky v napadeném OOP soud považuje za dostatečné a navrhovatelkou nevyvrácené. Otázkou proporcionality zvolené regulace včetně namítané libovůle (které by odpovídalo nemravné zneužití práva, které navrhovatelka v jednání odpůrkyně spatřuje) se soud zabývá níže.

Podmínka zpracování regulačního plánu

31. V námitce proti návrhu napadeného OOP navrhovatelka uvedla, že lokalita BV5 je jedinou, pro kterou je vyžadováno zpracování regulačního plánu.
32. Odpůrkyně ve vypořádání námitek uvedla, že na území obce jsou jen tři rozsáhlejší zastavitelné plochy. Plochy BV1 a BV2 se nacházejí v Tismicích a jsou podmíněny územní studií. Plocha BV5 je větší, má těsný vztah k historickému centru sídla L., kde se v okolí návsi na rozdíl od T. vyskytuje značně zachovalá historická zástavba tradičních venkovských statků a usedlostí. Nachází se zde též špýchar coby kulturní památka, jejíž ochrana není vyhrazena jen orgánům státní památkové péče. Řešení plochy BV5 je navíc poměrně složité, neboť je ze tří stran obklopena stávající zástavbou, což není případ ploch BV1 a BV2.
33. Navrhovatelka k tomu v návrhu namítla, že počet regulačních plánů pořízených na území celé České republiky je minimální. Upozorňuje také na to, že plocha BV6 je od centra sídla L. vzdálena stejně jako plocha BV5, přesto pro tuto plochu není požadováno pořízení ani územní studie, natož regulačního plánu. Argumentace odpůrkyně, že regulační plán je třeba z důvodu blízkosti této lokality k historickému jádru sídla, je tak zjevně pouze účelová a diskriminační.
34. Odpůrkyně ve vyjádření připustila, že regulačních plánů není přijímáno mnoho. To však není důvodem pro diskvalifikaci tohoto nástroje. Ze strany odborné veřejnosti je naopak po využívání regulačních plánů voláno a v dané lokalitě se jeví jako vhodné. Nedaří-li se navrhovatelce již roky získat územní rozhodnutí pro záměr, přineslo by jí vydání

regulačního plánu naopak větší právní jistotu. Pokud jde o plochu BV6, ta nebude z pohledu od návsi vůbec vidět, oproti BV5 jde o okrajovou plochu.

35. Navrhovatelka v replice uvedla, že netuší, o jaké návsi je řeč.
36. Skutečnost, že regulačních plánů je vydáván malý počet, nezpůsobuje nezákonnost napadeného OOP. Ani navrhovatelka nezpochybňuje, že podmínit rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu je legitimním nástrojem územního plánování (srov. § 43 odst. 2 a násl. stavebního zákona). Soudu je z úřední činnosti známo, že regulační plány vydávány (a též napadány) jsou.
37. Podle § 43 odst. 2 věty poslední stavebního zákona podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá 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. Soud tedy dodává, že stanovená podmínka je časově omezená a není způsobilá navždy konzervovat území a zabránit jakékoliv výstavbě, jak se snaží navrhovatelka sugerovat.
38. Soud přisvědčuje navrhovateli toliko v jejím postřehu, že ve vypořádání námitek odkazovaná kapitola G (*Vymezení veřejně prospěšných staveb, ...*) skutečně neobsahuje odůvodnění podmínky regulačního plánu. Považuje to však za chybu v psaní (ke které patrně došlo při redakci změn v průběhu pořizování napadeného OOP), neboť odůvodnění je obsaženo v následující kapitole M (*Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu*), která podmiňuje rozhodování o změnách v lokalitě BV5 vydáním regulačního plánu na žádost a stanovuje jeho zadání. Podstatné je však to, že vysvětlení je uvedeno v samotném vypořádání námitek a navrhovatelka proti němu nevznáší věcnou námitkou jinou, než že plocha BV6 je od centra sídla L. vzdálena stejně jako BV5. V tom ale soud navrhovatelce nemůže přisvědčit, neboť z hlavního výkresu je patrné, že plocha BV6 (která je rozlohou oproti ploše BV5 cca třetinová) se nachází na samém okraji sídla, zatímco plocha BV5 se táhne od kraje do jeho přirozeného středu (tedy do odpůrkyní zmiňované „návsi“ – viz níže uvedený výňatek z mapy hlavního výkresu úplného znění územního plánu odpůrce po změně).



39. Navrhovatelka tedy neuspěla ve své námitce diskriminace, neboť nepředložila důvodnou argumentaci, která by o ní svědčila.
40. Navrhovatelka dále v návrhu uvedla, že požadavek na zpracování regulačního plánu je nepřiměřený (není nezbytný k dosažení cíle), neboť standardně se namísto něho používá územní studie. Soud se však nemůže k otázce přiměřenosti v první linii – předmětem námitek tyto argumenty nebyly a navrhovatelka nad rámec již vypořádaného nezpochybnila odůvodnění uvedené v napadeném OOP. Nad rámec nutného odůvodnění však soud uvádí, že se s názorem navrhovatelky neztotožňuje. Plocha BV5 je rozsáhlá, v těsné blízkosti centra sídla a památkové chráněného objektu. Jde proto o účelné a odůvodněné opatření, které by např. územní studie nemohla zajistit, např. již proto, že územní studie je na rozdíl od regulačního plánu nezávazná (viz rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26).
41. Návrhové body vztahující se k podmínce zpracování regulačního plánu tedy nejsou důvodné.

K nemožnosti výstavby bytových domů

42. Navrhovatelka v námitkách poukázala též na to, že v obecných požadavcích na prostorové uspořádání pro všechny plochy smíšené obytné – bydlení venkovské (BV) je uvedeno, že hlavní stavby musí hmotově odpovídat rodinným domům, mohou však vytvářet větší, účelově provázané soubory staveb, není tedy vyloučena ani výstavba bytových domů. Ta je však bez odůvodnění vyloučena pro plochu BV5.
43. Napadené OOP obsahuje regulaci prostorového uspořádání plochy BV, kde je mimo jiné skutečně uvedeno, že hlavní stavby mohou vytvářet větší provázané soubory staveb, to je doplněno o upřesňující závorku: *obdoba historických venkovských usedlostí či hospodářských dvorů*. K tomu je doplněno odůvodnění, že není žádoucí umožnit zásadní proměnu urbanistické struktury a charakteru zástavby. Regulativy zpevňují znaky typické venkovské struktury zástavby, především co se týče umístění staveb na pozemku, objemu těchto staveb a charakteru zástavby. Lokalita BV5 je určena pro výstavbu rodinných domů – izolovaných, nebo řadových o dvou rodinných domech. Doplnující prostorová regulace stanoví minimální velikost stavebního pozemku na 1 000 m², podíl nezastavěné části stavebního pozemku na min. 60 %, omezuje zástavbu na nejvýše jedno nadzemní podlaží s využitelným podkrovím o maximální výšce 9 m.
44. Ve vypořádání námitek je uvedeno, že regulativ zamezující výstavbě bytových domů byl pro většinu lokalit obsažen již v předchozí verzi územního plánu, kdy bytové domy byly explicitně připuštěny pouze v lokalitě BV3 v centru T. Lokalita BV5 se po pozbytí platnosti předchozího územního rozhodnutí ocitla zcela bez prostorové regulace, což je rizikový stav i z pohledu investora. Změna je ve prospěch právní jistoty. V sídle se nachází 62 domů, z toho 61 rodinných, z toho 43 obydlených. V sídle L. není evidován jediný bytový dům. Jde přitom o vedlejší, menší sídlo, ve kterém by v porovnání s hlavním sídlem Tismice mělo docházet toliko k dílčímu rozvoji.
45. Navrhovatelka v návrhu označuje výše uvedenou argumentaci za účelovou, neboť odpůrkyni je její záměr znám a nejde o žádné zlepšení její právní jistoty, naopak jde o zablokování výstavby. Není uveden žádný relevantní důvod pro zákaz výstavby bytových domů, navíc v těsném sousedství dotčených pozemků stojí tři řadové rodinné domy

hmotově srovnatelné s bytovými domy. Znemožnění zamýšlených menších bytových domů se tak jeví jako zjevně diskriminační.

46. Navrhovatelka dále v návrhu označuje uvedený požadavek na zastavitelnost jen rodinnými domy či řadovými dvojdomy za nepřiměřený (nikoliv nezbytný k dosažení cíle), a to z důvodů existence sousedních řadových domů a proto, že jejich hmota i hmota stávajících staveb statku na dotčených pozemcích odpovídá bytovým domům.
47. Odpůrkyně ve vyjádření uvedla, že ve zmiňovaných řadových rodinných domech přilehlých k ploše BV5 je v každém jen jeden byt, mají jen jedno nadzemní podlaží a podkroví a dosahují výšky 7,5 m. V celých L. jde o unikátní a vybočující řešení, jiný soubor rodinných domů se zde nevyskytuje. Bytové domy navrhované záměrem měly mít výšku až 12 m, každý z plánovaných šesti bytových domů měl mít 8 bytů a bytové domy měly být umístěny ve třech dvojicích. To naprosto neodpovídá charakteru sídla.
48. Navrhovatelka v replice uvedla, že zmiňované sousední domy jsou srovnatelné s charakterem domů v záměru.
49. Soud uvádí, že napadené OOP jasně a zřetelně deklaruje účel, pro který obecně nepodporuje stavbu bytových domů. Tím je zachování venkovského charakteru území, za který považuje solitérní zástavbu prostupující zeleň, ve které se „utápí“ jednotlivé domy (srov. na str. 67 napadeného OOP odůvodnění prostorových regulativů plochy BV2, na které odkazuje odůvodnění uvedené u plochy BV5). V odůvodnění rozhodnutí o námitkách je uvedeno, že v sídle L. žádný bytový dům není. Tento závěr navrhovatelka nezpochybnila, byť až v návrhu uvedla, že se v blízkosti dotčených pozemků nacházejí též tři rodinné domy řadové. Ačkoliv jistě může být z hmotového hlediska kompaktní řada rodinných domů srovnatelná s menším bytovým domem, jde o stavby odlišného charakteru a podstatný je též maximální počet jednotek (a tedy obyvatel a s tím souvisejících nároků), který ten který typ domu umožňuje. Odpůrkyně uvádí, že uvedené tři řadové domy obsahují po jedné bytové jednotce a navrhovatelka to nerozporuje. To odpovídá i právní úpravě, podle které mohou být v rodinném domě maximálně tři bytové jednotky [srov. § 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů]. Z hlediska prezentovaného počtu individuálních rodinných domů v sídle jde bezpochyby o marginální počet, který nikterak nezpochybňuje tezi o zachování charakteru území jako skutečném a legitimním cíli zvolené regulace. Soud si nedovede představit, jak by popsany charakter území, ve kterém se nevyskytují bytové domy, mohl být zachován za pomoci jiného (mírnějšího) opatření, než právě vyloučením výstavby bytových domů. Stávající existence malého počtu domů, vymykající se požadovanému charakteru, nesvědčí ani o diskriminačním postupu odpůrkyně. Navrhovatelka srovnává výstavbu již existující s výstavbou budoucí; územní plán nereguluje výstavbu *ex post*. Navrhovatelka přitom neuvádí, že by jinde v sídle výstavba bytových domů umožněna byla. Uvedená regulace je tedy potřebná k dosažení výše uvedeného sledovaného cíle, který je legitimní. Ačkoliv ve svém důsledku znamená, že navrhovatelka nemůže realizovat záměr v podobě, v jakém zamýšlela, neznamená to, že by plocha BV5 nebyla pro zástavbu využitelná (totéž ostatně připustil architekt záměru, svědek P.). Soud tedy návrhovými body na toto téma nepřisvědčil.

K podmínce funkční regulace pro rodinné domy

50. Navrhovatelka v námitkách dále uvedla, že navrhovaná regulace je výrazně podrobnější a více omezující, než regulace dosavadní, aniž by to bylo odůvodněno. Upozornila též na

disproporci mezi minimálními požadavky na lokalitu BV3 a naopak velmi podrobnými a omezujícími regulativy pro ostatní plochy BV.

51. Napadené OOP obsahuje výše uvedenou doplňující prostorovou regulaci minimální velikosti stavebního pozemku, podíl nezastavěné části stavebního pozemku, omezení zástavby co do počtu podlaží a maximální výšky.
52. Ve vypořádání námitek je uvedeno, že regulativ výměry pozemků vychází z komplexního prověření podmínek v sídle L. a odpovídá obvyklé velikosti tamějších stavebních pozemků a jeho venkovskému charakteru. Menší pozemky vykazují charakter příměstské zástavby, kde hmota staveb dominuje a vytváří hradbu krajiny a zeleni. Pokud jde o rozdílné zacházení s plochou BV3, odpůrkyně poukázala na to, že tato plocha se nenachází v L., ale v centru T., kde se bytové domy nacházejí, přičemž regulace odpovídá pravomocnému povolení výstavby bytových domů.
53. Navrhovatelka v návrhu na zrušení OOP předně namítá, že prostorová regulace je v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, dle kterého územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu. Podlažnost, výška a určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, již podrobností náleží regulačnímu plánu, a to tím spíše, že má být podle napadeného OOP pro danou lokalitu beztak zpracován.
54. Podle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.
55. Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška“) stanoví obsahové náležitosti územního plánu a regulačního plánu v jejích přílohách 7 a 11. Podle čl. I odst. 1 písm. f) přílohy 7 této vyhlášky textová část územního plánu obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, *včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)*. Naproti tomu regulační plán podle čl. I odst. 1 písm. c) a d) přílohy č. 11 této vyhlášky vždy obsahuje podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury, podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území.
56. Nelze zcela jednoznačně vymezit, jak přesně mohou být v územních plánech stanoveny jednotlivé regulativy (srov. též rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, č. 3627/2017 Sb. NSS). NSS však ve svých rozhodnutích potvrdil oprávněnost i takových typů regulativů jako: „*Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m². Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m³*“ (rozsudek ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ao 9/2011-55). V rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 17/2015-41, NSS uvedl: „*Podrobný a konkrétní regulativ stavební čáry lze bezesporu stanovit*

na úrovni regulačního plánu [...] tj. v regulačním plánu lze stanovit, jak bude vedena stavební čára v konkrétní ulici, popř. na konkrétních pozemcích (takovýto regulativ bude zpravidla přesně vymezen v grafické části regulačního plánu). Již v územním plánu však lze stanovit zásady prostorového uspořádání obce, lze tedy v obecné rovině vymezit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Mezi takovéto zásady prostorového uspořádání lze zcela jistě podřadit i zásadu týkající se stavební čáry při dostavbě proluk v zastavěném území města.“ Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 8. 2. 2013, č. j. 63 A 6/2012-227, č. 2885/2013 Sb. NSS, též dospěl k závěru, že stanovení výškové regulace formou určení nepřekročitelné výškové hladiny v dané ploše je přípustné již na úrovni územního plánu.

57. Z výše uvedeného soud dospěl k závěru, že navrhovatelkou namítaná regulace je na úrovni územního plánu přípustná. Soud navíc konstatuje, že – jak již uvedl výše – zastupitelstvo odpůrkyně v příloze usnesení o pořízení změny (na kterou toto usnesení odkázalo) výslovně ve vztahu k dotčené ploše BV5 uvedlo, že prostorová regulace bude obsahovat prvky regulačního plánu. Ačkoliv za ně napadené OOP ve své části J označuje jen požadavky na zachování hmoty stavby špýcharu a nikoliv další navrhovatelkou sporovanou regulaci na ploše BV5, má soud za to, že podmínka § 43 odst. 3 věty druhé by tím pádem byla splněna, i kdyby uvedené regulativy podlažnosti, výšky a zastavěnosti svou podrobností skutečně regulačnímu plánu náležely.
58. Navrhovatelka také setrvala na námitce disproporce mezi minimálními požadavky na lokalitu BV3 a podrobnými a omezujícími regulativy pro ostatní plochy BV, neboť zdůvodnění vypořádání námítky nepovažuje za přesvědčivé a postup odpůrkyně naopak považuje za diskriminační. K tomu soud toliko uvádí, že pakliže navrhovatelka toliko uvedla, že setrává na své již vypořádané námitce, aniž by polemizovala s odůvodněním uvedeným v napadeném OOP (a soudem výše citovaným), negativně tím předurčila osud takového návrhového bodu. Soud ve stejné míře obecnosti, s jakou byl nastolen, uvádí, že neshledává v odůvodnění uvedené disproporce mezi jednotlivými plochami, které navrhovatelka nikterak věcně nerozporovala, žádnou nezákonnost ani diskriminaci.
59. Návrhové body tedy nejsou důvodné.

K nutnosti navýšení kapacity vodovodu

60. Navrhovatelka v procesu pořizování změny územního plánu namítala, že návrh změny nebere v úvahu možnost využít jako zdroj vody pro nově navrhované stavby studny bez nutnosti připojení na veřejný vodovod. Odkazovala na hydrogeologický průzkum (který k námitkám nebyl přiložen), dle kterého exploatací studny nedojde k narušení hydrogeologických poměrů lokality ani stávajících domovních studní, a také na kladné koordinované stanovisko (k tomu soud uvádí, že je v něm uvedeno, že souhlas k vrtu bude teprve vydáván vodoprávním úřadem, který bude vyžadovat předložení výsledků čerpací zkoušky).
61. OOP obsahuje vypořádání této námítky, podle kterého podmínka zamezuje jakékoliv výstavbě do navýšení kapacity vodovodu, a to ve všech zastavitelných plochách. Pakliže navrhovatelka chtěla svůj projekt zásobovat vodou z individuálního zdroje, je to v rozporu s rozhodnutím odpůrkyně o uspořádání koncepce veřejné infrastruktury. V obavě související s prohlubujícím se stavem sucha a rizikem vysychání studní nechce odpůrkyně připustit, aby „salámovým“ odčerpáváním podzemních vod jednotlivými stavebníky došlo ke ztrátě vody ve stávajících či nových studních. Protože si je odpůrkyně vědoma, že uvedená podmínka fakticky blokuje výstavbu, aktivně pracuje na jejím splnění.

62. Navrhovatelka v návrhu uvedla, že se odpůrkyně vůbec nevyjádřila k odkazovanému k hydrogeologickému průzkumu. Zavedení podmínky tak považuje za nepřiměřený zásah do svých práv, neboť i sama odpůrkyně připouští, že jde o faktické zablokování veškeré výstavby.
63. Navrhovatelka uvedla, že má za to, že z kontextu vypořádání námitek je zjevné, proč není argumentace hydrologickým posudkem dostatečná.
64. Soudu je z úřední činnosti známo, že v obcích v přímém sousedství (obce H. a P., viz rozsudek ze dne 29. 3. 2021, č. j. 43 A 34/2021-142) či blízkém okolí odpůrkyně (např. město K. n. Č. l.; řízení vedeno pod sp. zn. 43 A 61/2022) existují problémy se zásobováním vodou ze zdrojů podzemní vody pro veřejnou potřebu. Z uvedených řízení soud má soud též znalost o tom, že reálně dochází k budování nových přípojek a zřizování nových vrtů. Existenci obecně nepříznivé vodohospodářské situace posledních let v souvislosti s dlouhotrvajícími suchy a negativní prognózy budoucího vývoje způsobené klimatickou změnou pak soud považuje za notoriету.
65. Za těchto okolností soud považuje odpůrkyninu obavu z budoucího vývoje vodohospodářské situace a možného vysychání studní za relevantní, předcházení takovému následku pak za ústavně legitimní i zákonný cíl [srov. čl. 7 Ústavy a § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)] a zvolené řešení v podobě stanovení infrastrukturní koncepce (podmínka připojení na vodovod) pro dosažení cíle nezbytné. Umožnění individuálního zásobování s ohledem na rozsah ploch BV (nejen plochy BV5, která je sama o sobě značně rozsáhlá) v sídle L. by naopak dosažení takového cíle ohrozilo. Příklad jiného možného mírnějšího omezení navrhovatelka nenabízí. Podmínka je stanovena pro všechny nové stavebníky v plochách BV1 - BV7 a SR1 – viz kapitolu N napadeného OOP (*Stanovení pořadí změn v území (etapizace)*) a byla řádně vysvětlena. Není tedy diskriminační ani svévolná. Soud proto uzavírá, že uvedená regulace je přiměřená, přičemž navrhovatelčin poukaz na hydrogeologický posudek dokumentující vliv jejího projektu na stávající situaci byl implicitně vypořádán poukazem na „salámové“ odčerpávání vod jednotlivými stavebníky. Jinými slovy není rozhodující, že by pro navrhovatelčin projekt bylo podzemních vod dost – pokud by bylo individuální zásobování novým stavebníkům umožněno, již by dostatek vody v blízké budoucnosti být nemusel.
66. Návrhové body nejsou důvodné.

K nepřiměřenosti zásahu do vlastnických práv navrhovatelky

67. Navrhovatelka v námitkách uvedla, že se jedná o nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva, neboť doplňující podmínky pro lokalitu BV5 jsou natolik přísné, že fakticky znemožňují výstavbu, se kterou odpůrkyně v minulosti souhlasila. Informovala obec o uzavření smlouvy o smlouvě budoucí, v důsledku které jí může při nevydání územního rozhodnutí vzniknout škoda ve výši 100 milionů korun.
68. Odpůrkyně v napadeném OOP ve vypořádání námitek uvedla, že je pochopitelné, že se její názor na záměr vyvinul za dobu více než 15 let, co je plocha BV5 v územním plánu vyznačena. S poukazem na rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, uvedla, že legitimní očekávání neznamená nutnost zachování *statu quo*. Upozornění na možnost vzniku škody (a jejího vymáhání po jednotlivých členech zastupitelstva, včetně možnosti

trestního stíhání, jak je v navrhovatelčiných námitkách uvedeno) označila za výhrůžky, které odmítla.

69. Navrhovatelka v návrhu zopakovala, že byla uzavřena plánovací smlouva, že žádost o územní rozhodnutí podala v roce 2015 včetně souhlasu odpůrkyně. Na hrozbu vzniku možné škody odpůrkyni upozornila. Za těchto okolností považuje navrhovatelka provedení takových úprav územně plánovací dokumentace, které realizaci záměru znemožní, za jednoznačně nepřiměřený, účelový a diskriminační zásah do vlastnického práva.
70. Navrhovatelka dále ve VI. části návrhu popsala jednotlivé prvky výše popsaného 5. kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, ve kterých jednotlivé doplňující podmínky pro využití BV5 dle ní neobstojí.
71. Odpůrkyně k tomu uvedla, že nikdy neskrývala, že si je záměru navrhovatelky vědoma a že jej napadené OOP znemožní. Přijetí územně plánovací dokumentace je však pro ni v zásadě posledním nástrojem, jak podobu výstavby ovlivnit. Vypočítala, že na ploše BV5 bude možné i po změně regulativů vymezit zhruba 25 pozemků pro rodinné domy a v rekonstruovaném špýcharu umístit cca 8 bytů. Jakkoliv záměr počítal s násobným počtem bytů, nedošlo k fatálnímu znehodnocení pozemků. Předchozí souhlasný postoj obce odpůrkyně vysvětlovala tím, že jednání s navrhovatelkou zpočátku vedli pouze zastupitelé, kteří jsou v oboru stavebnictví, architektury a urbanismu laiky. Navrhovatelka (jakožto developer) si měla být vědoma rizik spojených s možnou změnou jejich postoje.
72. V replice navrhovatelka uvedla, že žádná konstruktivní spolupráce s odpůrkyní ve vztahu k záměru neprobíhala. Neví, co měla udělat více, než obstarat si od ní souhlas a uzavřít plánovací smlouvu. Trvá na tom, že odpůrkyně právo na samosprávu zneužila.
73. V replice navrhovatelka též zpochybnila, že je profesionálním developerem. Odpůrkyně v duplice snesla argumenty týkající se personální a vlastnické provázanosti navrhovatelky s osobami, které se developmentem zabývají. Tyto skutečnosti navrhovatelka v triplice vysvětluje a označuje se za účelové SPV. Pro soud tyto otázky nejsou rozhodující, a proto je blíže nerekapituluje.
74. Soud odkazuje na výše provedené vypořádání a zaměřuje se dále pouze na argumenty, které doposud řešeny nebyly.

Skutečný cíl změny územního plánu

75. Skutečným cílem vydání napadeného OOP je dle navrhovatelky znemožnění záměru, a to mj. z důvodů zachování poklidného bydlení zastupitele odpůrkyně pana B.
76. Odpůrkyně ve vyjádření uvedla, že takové obvinění lze těžko dokázat i vyvrátit. Uvedla však, že dle § 2 odst. 2 zákona o obcích pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Mezi občany odpůrkyně patří i pan B další obyvatelé L. Konstrukci navrhovatelky však oslabuje fakt, že výstavbě na ploše BV5 napadené OOP nebrání.
77. Navrhovatelka v replice kontrovala tím, že možnost jiné výstavby je jen teoretická, ve skutečnosti není realizovatelná a pan B „bude mít svůj klid“.
78. Soud považuje za nesporné, že přijatá regulace ve svém souhrnu neumožňuje realizovat záměr, tak jak jej navrhovatelka předložila ke schválení v územním řízení. Soud opakuje, že odpůrkyně má právo rozhodovat o tom, jak má být její území využíváno a je při tom omezena toliko zákonnou úpravou a výše uvedenou judikaturou, podle které její

rozhodování nemůže být diskriminační či svévolné. Rozhodnutí může odpůrkyně též měnit. Pokud je některý ze zastupitelů ve věci osobně zaangažován, je možné, že na něj dopadá povinnost oznámit střet zájmů před hlasováním (srov. § 8 zákona 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů). To však neznamená, že je celé zastupitelstvo nezpůsobilé vyjádřit vůli přijmout regulaci, která fakticky nějaký doposud nepovolený stavební projekt, byť obci známý, znemožní. Jakkoliv soud tedy nepovažuje za vyloučené, že odpůrkyně regulativy skutečně nastavila tak, aby zabránila realizaci projektu, není to samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného OOP, a to i přes to, že proti němu dříve nevystupovala a dokonce uzavřela s navrhovatelkou plánovací smlouvu (ze které však, jak soud uvedl výše, pro odpůrkyni nevyplývají téměř žádné závazky). Podstatné je, zda důvod zamezení realizace záměru je ústavně legitimní a zda je opřen o zákonné cíle. Navrhovatelka neprokázala, že by jediným skutečným cílem byla pohoda bydlení pana B (ačkoliv ani případné zachování pohody bydlení stávajících obyvatel v sousedství řešené lokality by soud za nelegitimní cíl nepovažoval, neboť i to samo o sobě může představovat zájem, ke kterému je nutné v průběhu přijímání územně plánovací dokumentace přihlížet a zvažovat dopady zástavby do něj). Navrhovatelka též nevyvrátila odpůrkyní deklarované důvody přijetí regulace nacházející se v odůvodnění napadeného OOP a též v rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách, kterým se soud věnoval výše. Soud proto vychází z toho, že důvody přijetí jednotlivých regulativů jsou skutečně takové, jaké jsou u nich v napadeném OOP uvedeny. Tyto důvody legitimní jsou.

Libovůle

79. Navrhovatelka spatřuje libovůli v tom, že odpůrkyně „změnila pravidla v průběhu hry“ tím, že i přes svůj dřívější souhlas se záměrem přijala napadené OOP, které obsahuje tak přísné regulativy, že vylučují jak realizaci záměru, tak i jiné výstavby v ploše BV5.
80. Ačkoliv všeobecně přijímaný a výše citovaný test proporcionality popsany rozšířeným senátem operuje s pojmem libovůle, kterou je nutno vyloučit, její zákonná definice neexistuje. V judikatuře Ústavního soudu je pojem vykládán ve dvojím významu: může jít o libovůli ve smyslu materiálním, tj. z hlediska spravedlnosti a racionality (účelu) rozhodnutí ve věci (ke které může dojít i zneužitím existujících procesních pravidel nebo tzv. přepjatým formalismem) a dále o libovůli v postupu a obsahu rozhodnutí ve smyslu nerespektování nebo absence předem daných pravidel a alternativ rozhodování, tj. rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, bod 21, a dále ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3542/20, bod 35 a další judikaturu tam citovanou).
81. Z uvedeného vyplývá, že ačkoliv obec má při přijímání územního plánu širokou diskreci, musí tak činit v rámci zákonných mantinelů a postupů a výsledek uvedeného procesu se nesmí přičít zásadám spravedlnosti a účelu, pro který je uvedenou pravomocí obec nadána. Tímto účelem není svévolné omezování či povolování výstavby z pouhého rozmaru, nýbrž racionální územní samospráva, která bere při svém rozhodování v úvahu konfliktní zájmy zúčastněných subjektů a zájmů veřejných, přičemž obec je vzhledem ke svému nejužšímu sejetí s územím nejlépe nadána jmenované konflikty vyřešit a zájmy vyvážit co možná nejlépe.
82. Soud má za to, že odpůrkyně svévolně nejednala. V průběhu dlouhého období (a je zcela nerozhodné, zda šlo o patnáct, devět, šest či méně let) dospěla k obratu ve svém nazírání na navrhovatelčin záměr, na což má nepochybně právo. Odpůrkyně nebyla nikdy povinna

své jednání podřídít tomu, aby záměr bylo možné realizovat. Pokud však ve svých úvahách dospěla k závěru, že legitimním zájmům záměr navrhovatelky brání (a navrhovatelka neprokázala, že skutečný záměr byl nelegitimní), mohla v rámci zákonných omezení postupovat tak, jak postupovala, a tedy ve svém důsledku realizaci záměru znemožnit. Jak již soud uvedl výše, nemá za to, že by byla jakákoliv výstavba na ploše BV5 vyloučena. Po splnění stanovených podmínek, jejichž splnění nemusí být jednoduché, ale jistě není nereálné, bude výstavba možná.

83. Návrhový bod tedy není důvodný.
84. Soud dodává, že pakliže má navrhovatelka dojem, že jí byla způsobena škoda z titulu odpůrkyniny smluvní či předsmuvní odpovědnosti, může se svého nároku domáhat v občanskoprávním řízení. Soud neprováděl důkaz smlouvou o smlouvě budoucí ze dne 15. 1. 2020, neboť soukromoprávní ujednání navrhovatelky s jinými subjekty o budoucím převodu dotčených pozemků nejsou pro rozhodnutí věci vůbec relevantní. Je však nutno upozornit na to, že bylo zcela na navrhovatelce, zda se vystaví riziku vzniku újmy tím, že na sebe vezme závazky za situace, kdy nedisponovala pravomocným územním souhlasem.

Špýchar

85. Navrhovatelka v námitkách uvedla, že při posuzování záměru bylo vydáno závazné stanovisko orgánu památkové péče, který neuplatnil žádné požadavky vztahující se k uvedené nemovité kulturní památce. Dále poukázala na to, že zadání regulačního plánu obsahuje požadavek na její rekonstrukci s možností konverze na bytový či víceúčelový dům, při respektování kulturní a historické hodnoty stavby. Požadované využití je však v rozporu s památkovou ochranou (např. nutnost prolomení okenních otvorů). Navíc řešení stavby špýcharu nebylo součástí záměru.
86. Odpůrkyně v námitkách vysvětlila, že i sama obec má zájem na ochraně historické stavby, stanovisko orgánu památkové péče tak není rozhodující.
87. Navrhovatelka v návrhu poukázala na námitky, nereagovala však nikterak na jejich vypořádání v napadeném OOP. Bez bližší argumentace též uvedla, že podmínka vztahující se ke špýcharu není proporcionální (není nezbytná k dosažení cíle).
88. V replice k vyjádření odpůrkyně navrhovatelka bez bližší právní argumentace uvedla, že s ohledem na statut nemovité kulturní památky je nereálné a věcně pochybné předpokládat využití stavby špýcharu pro bydlení, neboť zásahy do její podstaty by byly nepřijatelné.
89. V duplice odpůrkyně připustila, že konverze objektu špýcharu by byla projektově, investičně i inženýrsky náročnější, nikoliv však neproveditelná. Připojila dva příklady realizací konverze sýpek na Moravě.
90. Pakliže navrhovatelka neuvedla, v čem odůvodnění odpůrkyně považuje za nesprávné, není úkolem soudu poskytovat jí odůvodnění jiné či lepší. Stejně tak se nemůže zabývat proporcionality v první linii, pokud navrhovatelka příslušnou námitku v procesu pořizování změny územního plánu nevznesla, resp. neformulovala-li ji tak, aby bylo patrné, že namítá právě nepřiměřenost.
91. Pakliže by však bylo možné obecné námitky proti podmínce vztahující se ke špýcharu přece jen považovat za námitky směřující do proporcionality, zdůrazňuje soud, že napadené OOP nevyžaduje, aby byl špýchar přeměněn na bytový dům. Pouze v rámci speciální prostorové regulace pro plochu BV5 uvádí požadavek na zachování historické a

dodnes dochované hmoty stavby a ochranu jejích kulturních hodnot, rekonstrukci na bytový dům pouze připouští jako možnost. Taktéž zadání regulačního plánu v bodě d) kapitoly M napadeného OOP požaduje řešení zástavby v ploše, které bude zahrnovat rekonstrukci této stavby s možností konverze na bytový či víceúčelový dům. Požadavkem je tedy zachování historické hodnoty stavby rekonstrukcí, konverze na účel bydlení je tedy pouze možností (v podstatě možnou úlevou pro stavebníka).

92. Namítá-li tedy navrhovatelka, že přeměna špýcharu na bytový dům není nezbytná k dosažení cíle, kterým je zachování jeho historické hodnoty, dává navrhovatelce soud za pravdu. Pro dosažení cíle stačí „pouhá“ rekonstrukce bez změny účelu stavby, která je však se změnou územního plánu v souladu; konverze na bytový dům není povinná.
93. Návrhový bod tedy není důvodný.

Ostatní námitky

94. Námitkou diskriminační povahy doplňkové prostorové regulace plochy BV5 v podobě stanovené minimální výměry pozemku 1 000 m² se soud v první linii nemohl ve vztahu k ostatním plochám BV v plném rozsahu zabývat, neboť navrhovatelka v námitkách namítla disproporci v regulaci toliko ve vztahu k ploše BV3, a to navíc jen obecně bez zmínky o regulativu velikosti pozemků. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách přesto regulativ vysvětlila snahou o zachování stávajícího venkovského charakteru zástavby s vysokým podílem zeleně (proti této argumentaci navrhovatelka v návrhu ani nebrojila). Absenci podrobnějších podmínek pro plochu BV3 odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách vysvětlila a soud se uvedenou disproporcí již zabýval výše (ačkoliv vzhledem k nedostatečné argumentaci navrhovatelky jen velmi povrchně).
95. Nad rámec nutného odůvodnění soud podotýká, že pro plochu BV6, která je rovněž v sídle L. a je nejbliž posuzované ploše BV5, je uvedená podmínka rovněž zavedena. Zpochybňuje-li až nyní navrhovatelka argumentaci obsaženou v odůvodnění napadeného OOP (tedy že regulace je lépe aplikovatelná než jinde použitá podmínka maximálního počtu hlavních staveb, neboť zamezuje riziku vyčerpání regulativu pouze v části plochy a následnému znemožnění stavebního využití zbytku plochy) s tím, že přece dotčené pozemky vlastní všechny a v rámci záměru je hodlala rozparcelovat, o čemž odpůrkyně věděla, dodává soud toliko to, že aktuální vlastnictví není při přijímání územního plánu podstatné. Navrhovatelka může kdykoliv část dotčených pozemků převést, přičemž územně plánovací dokumentace s tím musí počítat. Na to ostatně poukázala i odpůrkyně ve vyjádření k návrhu, byť to navrhovatelka v replice označila za úsměvné, neboť by se tím prý připravila o část zisku. Tato možnost však skutečně vyloučena není, navrhovatelka bezpochyby může kdykoliv pozbyt vlastnictví některých dotčených pozemků, a to například i z důvodů na její vůli nezávislých. Charakteristickým rysem opatření obecné povahy je proto neurčitost (proměnlivost) jeho adresátů (vlastníků) a současně konkrétnost vymezeného předmětu regulace (jednotlivých pozemků). Napadené OOP správně nebere v potaz aktuální vlastnické vztahy k dotčeným pozemkům a ani brát nemůže.
96. Soud se též zvláště nezabýval námitkami týkajícími se jednotlivých prvků testu proporcionality u jednotlivých regulativů, pakliže je navrhovatelka v návrhu zmínila bez argumentace či toliko odkázala na „výše uvedené důvody“. Pakliže byla jinde v návrhu konkrétní argumentace uvedena, soud ji vypořádal. Tyto „paušální“ námitky však soud nepovažuje za řádně uplatněné návrhové body, neboť není jeho úkolem, vyhledávat možné

důvody nepřiměřenosti jednotlivých regulativů. Vystoupil by tak ze své role nestranného třetího rozhodce sporu a suploval by roli navrhovatelčina advokáta.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

97. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů uplatněných navrhovatelkou důvodným, ani nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námitek, návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
98. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně byla ve věci plně procesně úspěšná, náhradu nákladů řízení však nepožadovala. Soud proto žádné z účastnic náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 22. září 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu