



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatelů:

a) J. C.

b) J. C.

oba bytem X

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Ivanou Kožíškovou
sídlem Buzulucká 678/6, Dejvice, Praha 6

proti

odpůrkyni:

obec Jizbice

sídlem č. p. 72, Jizbice

zastoupena advokátem JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M.
sídlem Rumunská 1720/12, Nové Město, Praha 2

o **návrhu na zrušení opatření obecné povahy** – Územního plánu Jizbice, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 65 ze dne 15. 11. 2021,

takto:

I. Opatření obecné povahy – Územní plán Jizbice, schválený usnesením zastupitelstva obce Jizbice č. 65 ze dne 15. 11. 2021, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části:

a) textového a grafického vymezení podmínky spočívající v dohodě o parcelaci DP1 na pozemku parc. č. Xa v katastrálním území J. u N. v obci J.,

b) textového a grafického vymezení územní rezervy R1 (R – BV) a vymezení ploch zemědělských (orná půda) NO na pozemku parc. č. Xa v katastrálním území J. u N. v obci J.,

c) textového a grafického vymezení ploch s prvky regulačního plánu podle podkapitoly 6. 1. písm. B bodu 5 textové části územního plánu a podle územního plánu na výkresu N1 – Výkres hlavního členění zkratkou PRP a

d) v níž byla stanovena podmínka v podkapitole 6.1 písm. C bodu 6 textové části územního plánu, která zní: „*Veškerá výstavba je podmíněna napojením*

na veřejný vodovodní řad.“, a podmínka v podkapitolách 4.2.2 a 6.1 písm. C bodu 7 textové části územního plánu, která zní: „Výstavba je podmíněna napojením na veřejný kanalizační řad.“, a to pouze ve vztahu k pozemku parc. č. Xa v katastrálním území J. u N. v obci J.

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

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.“), podaným dne 1. 7. 2022, domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“), eventuálně zrušení jeho části vymezující lokalitu Z14, eventuálně jeho zrušení pouze ve vztahu k pozemku parc. č. Xa v katastrálním území J. u N. v obci J. (dále jen „dotčený pozemek“; všechny v rozsudku uváděné pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území).

Obsah návrhu

2. Navrhovatelé předně shrnuli dosavadní vývoj věci. Jejich legitimní očekávání spočívalo v umožnění výstavby rodinných domů na dotčeném pozemku, přičemž s odpůrkyní o tomto záměru započali jednání již v roce 2016 a pokračovali v příslušných krocích i v následujících letech (dále jen „záměr navrhovatelů“). Územní rozhodnutí či stavební povolení nicméně nebylo pro záměr navrhovatelů vydáno.
3. V návaznosti na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy obecně **pravomoc odpůrkyně** vydat napadený územní plán nezpochybňují. Nicméně postup zastupitelstva odpůrkyně považují za rozporný s § 54 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 261/2021 Sb. (dále jen „stavební zákon“), neboť v zápise o jednání zastupitelstva, na kterém byl schválen a vydán napadený územní plán, je uvedeno v bodě 8, že se neztotožňuje s vypořádáním některých námitek, ale musí napadený územní plán schválit z důvodu nezbytnosti nového územního plánu pro stavební činnost (nejen) odpůrkyně.
4. Odpůrkyně zároveň překročila **meze věcné působnosti**, protože napadený územní plán obsahuje části týkající se lokality Z14 (kde se nachází dotčený pozemek) stanovící podmínku vydání regulačního plánu R1 [str. 21 bod 5 textové části, s odkazem na výkres N1 a označení ploch s prvky regulačního plánu (dále jen „PRP“)], byť je na str. 38 uvedeno, že napadený územní plán *nevymezuje* plochy a koridory, které vyžadují vydání regulačního plánu. Je zde proto rozpor mezi textovou a grafickou částí.
5. Napadený územní plán dále nebyl vydán **v souladu se zákonem stanoveným postupem**. Návrh na pořízení nového územního plánu schválený dne 2. 10. 2017 nebyl nijak odůvodněn a nepředcházela mu ani zpráva o uplatňování územního plánu odpůrkyně z roku 2004 ve znění jeho změn. Z tohoto návrhu nijak nevyplývalo, že by dotčený pozemek měl být (být částečně) vyřazen ze zastavitelných ploch. Rovněž návrh zadání nového územního plánu (schválený dne 11. 2. 2019) neobsahoval žádnou novou úpravu regulativů plochy s funkčním využitím, ve které se dotčený pozemek nacházel (C14; v napadeném územním plánu Z14), ani požadavky na vymezení územní rezervy, redukci

počtu rodinných domů či prvky regulačního plánu. Ve vztahu k této ploše tak ve smyslu § 47 odst. 1 stavebního zákona ve znění zákona č. 312/2019 Sb. nebyly uvedeny žádné cíle ani požadavky. Změna ohledně plochy C14 nastala až v návrhu napadeného územního plánu 07/2019, který nebyl zveřejněn na úřední desce odpůrkyně, ale pouze Městského úřadu Nymburk (dále jen „pořizovatel“). Doložka o zveřejnění na webu odpůrkyně je proto nepravdivá. Návrh napadeného územního plánu 07/2019 byl opět zveřejněn pouze na webu pořizovatele, o jeho existenci se navrhovatelé dozvěděli až z rozhlasu a vývěsky na pevné úřední desce z oznámení o konání veřejného projednání, které ale nebylo rovněž zpřístupněno dálkovým přístupem. Samotný návrh napadeného územního plánu 07/2019 nebyl na (elektronické ani pevné) úřední desce odpůrkyně zveřejněn. K tomu jako důkaz navrhuji čestné prohlášení svědka o stavu úřední desky. O regulaci uvedené v bodě 4 tohoto rozsudku výslovně v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb. nerozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně při rozhodování o pořízení nového územního plánu dne 2. 10. 2017. Proti této „přeregulaci“ sice navrhovatelé podali námitky a bylo jim formálně vyhověno, nicméně fakticky se tak nestalo v plném rozsahu.

6. K tomuto kroku navrhovatelé dále namítají, že oznámení pořizovatele ze dne 19. 4. 2021, sp. zn. MUNYM 110/25989/2021, kterým se oznamovalo zahájení řízení o územním plánu odpůrkyně, nebylo řádně, včas a ve správné formě zveřejněno. Nemělo formu veřejné vyhlášky podle § 25 odst. 1 ve spojení s § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Zároveň ale nebylo ještě dne 3. 5. 2021 (ani následně k 1. 6. 2021) vyvěšeno na úřední desce odpůrkyně (na elektronické úřední desce nebylo nikdy). Dne 3. 5. 2021 v 8:00 bylo na pevné úřední desce odpůrkyně vyvěšeno nepodepsané „oznámení“, a to v dolní části desky mezi reklamami (k tomu jako důkaz navrhuji fotografie). Veřejné projednání návrhu se tak konalo v rozporu se stavebním zákonem a správním řádem, neboť nebyla dodržena lhůta pro doručení veřejnou vyhláškou (15 dnů) a zveřejnění (15 dnů od doručení). Navrhovatelům tak nebyla poskytnuta řádná lhůta pro podání připomínek a námitek a zároveň kvůli nedostatkům samotného oznámení ani poučení o tom, u kterého orgánu mohou podávat námitky a připomínky. I přes výše uvedené ale navrhovatelé byli schopni podat námitky proti návrhu napadeného územního plánu včas. V důsledku postupu starostky odpůrkyně byl napadený územní plán vydán v rozporu s jeho zadáním (schváleným dne 11. 2. 2019).
7. Dále namítají, že starostka odpůrkyně „obešla“ zastupitelstvo při zapracování změn k návrhu napadeného územního plánu z července 2019, neboť v rozporu s § 47 odst. 1 stavebního zákona dala pokyn zpracovateli k vymezení územní rezervy na části dotčeného pozemku, k redukci počtu rodinných domů v lokalitě C14 (nově Z14) a k vymezení plochy s prvky regulačního plánu. Tím si svévolně přisvojila část kompetencí náležejících zastupitelstvu odpůrkyně.
8. Navrhovatelé dále namítají **nepřezkoumatelnost a vnitřní rozpornost napadeného územního plánu pro nedostatek důvodů**, neboť některá jeho ustanovení jsou ve vzájemném rozporu. Například na str. 19 textové části jsou u definice rodinného domu připuštěny jen 3 bytové jednotky (přičemž není zmíněna žádná jednotka nebytová), zatímco dále na str. 24 textové části jsou v plochách BV v přípustném využití uvedeny rodinné domy s možným částečným nebytovým využitím. Napadený územní plán pracuje i s některými, laické veřejnosti obecně neznámými pojmy, které jsou používány, ale nejsou definovány (např. průlehy, volný krajinný prostor apod.). Také není specifikována podmínka, že tepelná čerpadla mohou být instalována jen „ojediněle“ (str. 47 až 48 odůvodnění

napadeného územního plánu). Neodůvodněná je podmínka na str. 47 odůvodnění napadeného územního plánu, podle níž je v napadeném územním plánu stanoveno, že všechny rozvojové lokality musí být plynofikovány, ačkoliv na území odpůrkyně není vůbec plyn zaveden a ani se v dohledné době plynofikace obce nechystá. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je tak ohledně dotčeného pozemku navrhovatelů (potažmo celé plochy Z14) velice obecné, nekonkrétní a nekorespondující s tím, jak závažný zásah do vlastnického práva navrhovatelů uvedená regulace představuje. Odpůrkyně nedostala své povinnosti, aby takový zásah do jejich vlastnického práva odůvodnila dostatečně závažnými důvody. Odůvodnění uvedené v napadeném územním plánu je vzhledem k míře zásahu nedostatečné a nepřesvědčivé. Navrhovatelé odkazují na str. 14 a 24 napadeného územního plánu, kde je výstavba rodinných domů podmíněna připojením na veřejný vodovod a kanalizaci a zároveň u ploch BV zůstal neurčitý právní pojem „hrana volného krajinného prostoru“, aniž by tento byl blíže vymezen, byť je na něj navázán výškový limit staveb (1+P). Podmínku navázanou na hranu volného krajinného prostoru pak považují za nepřezkoumatelnou a nesrozumitelnou, neboť severně od dotčeného pozemku se nachází jen místní komunikace.

9. Navrhovatelé dále namítají **nepřiměřenost a šikanózní povahu** napadeného územního plánu **a diskriminační přístup odpůrkyně**. Zásah do jejich vlastnického práva k dotčenému pozemku je v rozporu s cíli uvedenými v § 18 odst. 2 stavebního zákona. Plocha Z14, kde se nachází dotčený pozemek, je v napadeném územním plánu jediná, která je omezena všemi regulačními prvky, které územní plán obsahuje. Jedná se o: (i) vymezení územní rezervy R1, která činí značnou část dotčeného pozemku fakticky nezastavitelným; (ii) povinnost zpracovat územní studii US4; (iii) povinnost uzavření dohody o parcelaci DP1; (iv) omezení výstavby prvky regulačního plánu. Tato omezení vyplývají z grafické části (výkres N1) i z textové části napadeného územního plánu.
10. *Územní rezerva R1* je vymezena v rozporu se zadáním napadeného územního plánu a pouze v důsledku svévole starostky odpůrkyně. V napadeném územním plánu se k ní nenachází žádné odůvodnění. Je zde vnitřní rozpor mezi grafickou částí včetně str. 37 bodu 10 textové části, které obsahují vymezení územní rezervy, a textovou částí napadeného územního plánu (str. 53, bod 13.10), která stanoví, že „[ú]zemní plán nevymezuje plochy a koridory územních rezerv“. Zároveň je její vymezení značně nelogické, neboť je v severní části dotčeného pozemku při komunikaci a ne v jeho jižní části. Takto znemožňuje jakoukoliv výstavbu i na dalších částech dotčeného pozemku, protože přes ni nebude možné vybudovat přístupovou komunikaci k jižní části ani další inženýrské sítě, eventuálně bude možné vybudovat inženýrské sítě jen ve zbytečně delší trase vedené mimo plochu územní rezervy. V minulosti bylo požadavkem odpůrkyně i to, aby příjezdová komunikace do lokality Z14 nebyla slepou ulicí, ale aby byla „zokruhována“ a byla komunikací obousměrnou, tj. aby vjezd do lokality byl jak ze severu středem dotčeného pozemku, tak i podél hranice dotčeného pozemku a pozemku parc. č. Xb. To se vymezením územní rezervy na severní části dotčeného pozemku stane podmínkou nesplnitelnou, protože na ploše územní rezervy žádná výstavba možná není. Tak, jak je územní rezerva R1 vymezena, znemožňuje na této ploše výstavbu pěti rodinných domů a výstavbu dalších rodinných domů na zbývajících ploše velmi komplikuje a prodražuje, ne-li také znemožňuje. Navíc i na zbývajících ploše napadený územní plán výrazně omezuje počet umístitelných rodinných domů. Zvolené řešení je v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti, kritériem minimalizace zásahů i zákazem libovůle. Je také v rozporu se zásadou legitimního očekávání. V dříve platném územním plánu byla výstavba na ploše

Z14 (dříve označené jako plocha Z1/A) stanovena podmínka zpracování zastavovací studie. Tato podmínka přestala po 4 letech platit a stavby v této lokalitě byly pořizovány bez jakékoliv regulace, například i bez toho, aby byl po stavebnících ze strany obce požadován jejich podíl na vymezení veřejného prostranství. Vznikly tak na této ploše čtyři nové rodinné domy bez jakékoliv regulace. Navrhovatelé neočekávali, že vůči nim zvolí ve stejné ploše odpůrkyně tu nejtvrďší možnou regulaci a stavbu jim zcela zásadním způsobem zkomplikuje. V námitkách k návrhu územního plánu navrhovali případnou etapizaci výstavby na dotčeném pozemku. Dotčený pozemek navrhli rozdělit na 3 etapy zastavění: postupnou zástavbu od severní strany, kde je možnost napojení na komunikaci a inženýrské sítě, směrem na jih do „kapsy“ v území. Tento postup umožňuje postupnou výstavbu technické a dopravní infrastruktury, avšak logickým směrem. Tento směr zastavování území umožňuje reagovat na potřeby trhu a zájem o koupi jednotlivých pozemků. Etapizace směrem ze severu na jih umožní plynulé navazování výstavby dopravní a technické infrastruktury a vlastní výstavbu rodinných domů, aniž by to přinášelo komplikace v zajištění dopravní obslužnosti lokality Z14 či další rušivé vlivy. Pro navrhovatele je nepochopitelné, jak mohlo zastupitelstvo odpůrkyně na svém jednání konaném dne 15. 11. 2021 zároveň schválit navrhovateli předložený návrh parcelace pozemků i pro místo, pro něž napadený územní plán vymezil na dotčeném pozemku územní rezervu.

11. Ohledně požadavku na *dohodu o parcelaci DP1* namítají, že tato podmínka nemá žádnou oporu ve stavebním ani jiném zákoně a nevyplývá ani z vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 13/2018 Sb. (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Tuto povinnost má podle § 18 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. pouze žadatel o vydání regulačního plánu. Na ploše Z14 je vymezena podmínka uzavření dohody o parcelaci, přestože odpůrkyně věděla o uzavřené dohodě o parcelaci a společném postupu mezi navrhovateli a manželi K. (vlastníky pozemku parc. č. Xb) a že navrhovatele přiměla navrhnout dělení dotčeného pozemku tak, aby umožnili vlastníkům pozemku parc. č. Xb příjezd na jejich plochu o šířce větší než 8 metrů dokonce ze stran (dvěma komunikacemi) a aby na dotčeném pozemku vymezili další veřejné prostranství mimo stanovený uliční prostor. Toto veřejné prostranství o ploše 597 m² bylo navrženo na ploše č. 15 situace připojené k žádosti o dělení pozemků a o závazná stanoviska. Uzavření dohody o parcelaci je nepravděpodobné díky zmenšení zastavitelných ploch a počtu staveb na nich a díky přenesení povinnosti poskytnout náhradu za změny v území z odpůrkyně na navrhovatele a vlastníky pozemku parc. č. Xb, kteří by měli kompenzovat vlastníkově pozemku parc. č. Xc úplné vyřazení jeho pozemku ze zastavitelných ploch, kde byl dosud zařazen.
12. K podmínce zpracování *územní studie US 4* uvádějí, že napadený územní plán neobsahuje zadání, co všechno by měla územní studie obsahovat a z jakých principů by měla vycházet. Lhůta pro její pořízení je stanovena v délce 4 let. Obdobná podmínka byla i ve starém územním plánu, ale v průběhu výstavby rodinných domů č. p. Xd, Xe, Xf a Xg na ploše Z1/A (odpovídající nynější ploše Z14) nebyla naplněna, protože nikdo ze stavebníků těchto rodinných domů (ani odpůrkyně) nenechal zastavovací studii zpracovat. Odpůrkyně naopak v průběhu let 2016 až 2021 postupně měnila své požadavky na šíři a rozsah veřejného prostranství, na připojení pozemku parc. č. Xb komunikacemi ze dvou stran tohoto pozemku, na prvky požární ochrany apod. Navrhovatelé těmto podmínkám vyhověli a zastavovací studii stavebnímu úřadu pořizovatele předložili. Protože se navrhovatelé velmi pravděpodobně nebudou s vlastníky pozemků parc. č. Xb a parc. č.

Xc schopni dohodnout na společném postupu, nebudou po dobu čtyř let od vydání napadeného územního plánu moci na dotčeném pozemku nejen nic postavit, ale ani požádat o rozhodnutí o dělení pozemku, o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení apod. Tím jim vznikne značná materiální škoda za dobu, než tato podmínka přestane platit. Ústavním soudem zdůrazňovaný požadavek na transparentnost a předvídatelnost podmínek využití jednotlivých pozemků není v případě neurčité podmínky pořízení územní studie naplněn, neboť o jejím budoucím obsahu z napadeného územního plánu nelze vůbec nic zjistit.

13. Ve vztahu k limitům, kterými byl *snížen počet rodinných domů* v ploše Z14, navrhovatelé uvádějí, že podle starého územního plánu byla minimální plocha pro výstavbu rodinného domu v ploše Z1/A stanovena na 600 m². Podle napadeného územního plánu je však na ploše Z14 (dotčeném pozemku a pozemku parc. č. Xb) možné postavit jen 10 rodinných domů, aniž by bylo stanoveno, kolik jich může vzniknout na dotčeném pozemku a kolik na sousedním pozemku parc. č. Xb. Přitom i při zvětšené minimální výměře 800 m² by zde na obou pozemcích bylo možné podle dřívějšího územního plánu postavit celkem 20 rodinných domů. Podle napadeného územního plánu by navrhovatelé na dotčeném pozemku mohli postavit pouze 7 rodinných domů namísto v roce 2021 odpůrkyní odsouhlasených 14 rodinných domů. Snížení počtu rodinných domů je na str. 57 odůvodnění zdůvodněno u plochy Z14 tím, že pro ni nebyla zpracována územní studie, že neměla hotovou parcelaci a že nebyla ani jinak investičně připravena. Podmínka zpracování územní studie však nebyla pro plochu dříve stanovena a podmínka zpracování zastavovací studie již v roce 2016, kdy navrhovatelé dotčený pozemek koupili, neplatila. Přesto ji navrhovatelé v roce 2021 před vydáním napadeného územního plánu nechali zpracovat a pořizovateli jako stavebnímu úřadu ji předložili. S ohledem na to, jak se k jejich stavebnímu záměru od počátku chovala odpůrkyně, je zřejmé, že nehotová parcelace, a tím i stavební nepřípravenost, nebyla způsobena liknavostí navrhovatelů, ale šikanózními zásahy odpůrkyně (jmenovitě starostky) do jejich návrhů parcelace (upravovaných podle požadavků odpůrkyně). Na str. 57 odůvodnění napadeného územního plánu jsou popsány důvody krácení počtu rodinných domů v obci, jejichž výstavbu má napadený územní plán umožnit, ale neuvádí se zde, že v kontrastu s tím (oproti schválenému návrhu zadání) plánuje odpůrkyně výstavbu tří obecních bytů, jejichž užíváním se počet obyvatel obce také zvýší.
14. Závěrem navrhovatelé uvádí, že napadeným územním plánem poklesla hodnota dotčeného pozemku na necelou polovinu, možná i jen jednu desetinu, přičemž vymezením územní rezervy R1 by se musely velmi výrazně zvýšit investice navrhovatelů do plánované výstavby a případný zisk navrhovatelů z jejich developerského projektu by se snížil o miliony Kč.

Obsah vyjádření odpůrkyně

15. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu nejprve k otázce zveřejňování uvedla, že není pořizovatelem. Pro nabytí účinnosti napadeného územního plánu se uplatní § 20 stavebního zákona, § 173 správního řádu a § 171 odst. 1 správního řádu s odkazem na § 25 správního řádu. Okamžikem zveřejnění se rozumí řádné zveřejnění ve formě veřejné vyhlášky na úřední desce pořizovatele a od tohoto okamžiku běží lhůta 15 dní pro nabytí účinnosti. Namítané skutečnosti tak nemají na účinnost napadeného územního plánu vliv, neboť ke zveřejnění veřejné vyhlášky na úřední desce pořizovatele došlo dne 1. 12. 2021 a celý napadený územní plán byl k tomuto okamžiku dostupný dálkovým přístupem na

webových stránkách pořizovatele a do dnešního dne nebyl sejmuto. Odpůrkyně měla celý napadený územní plán včetně namítaných chybějících grafických podkladů zveřejněn na svých webových stránkách nejméně od dne 13. 12. 2021 do dne 29. 12. 2021, kdy napadený územní plán nabyl účinnosti.

16. K námitkám směřujícím k **návihu na pořízení územního plánu** uvádí, že důvodem pořízení bylo stáří předchozího územního plánu a ukončení jeho platnosti v roce 2020. Rozhodnutí o pořízení územního plánu je navíc rozhodnutím, jehož obsahem je konsenzus na potřebě pořídit nový územní plán, nestanovují se tedy parametry ani jiná specifika pro územní plán, vyjma rozhodnutí o jeho zpracovateli. Tyto jsou určeny až zadáním územního plánu. V tomto okamžiku tedy ani nemohlo být rozhodováno o jakémkoliv vyřazení dotčeného pozemku ze zastavitelných ploch. Odpůrkyni není známo, co tímto tvrzením navrhovatelé sledují, neboť k takovému kroku nedošlo napadeným územním plánem. K tvrzení navrhovatelů, že z důvodu obsahu návrhu zadání napadeného územního plánu, z něhož nevyplývalo stanovení podmínek pro lokalitu Z14, nepodávali navrhovatelé žádné námitky, uvádí, že v této fázi přípravy a pořizování napadeného územního plánu podání námitek navrhovatelům nepřísluší a ani nebylo možné. Právní úprava takovému postupu ze strany navrhovatelů nesvědčí. Tvrzení, že pokyn ke změně návrhu napadeného územního plánu v rozsahu stanovení podmínek pro lokalitu Z14 je pokynem pouze starostky odpůrkyně, a nikoliv úkonem zastupitelstva, není ničím prokázáno, a jedná se tak pouze o nedůvodnou spekulaci na straně navrhovatelů, neboť starostka odpůrkyně současně vykonávala funkci pověřené zastupitelky.
17. Ohledně **námitek stran průběhu řízení** odpůrkyně uvádí, že navrhovatelé podle svého tvrzení stihli své námitky podat včas a že jejich námitky proti napadenému územnímu plánu byly vypořádány. Navrhovatelé v návrhu své námitky znovu opakují ve stejném rozsahu a neuvádí, že by z důvodu procesních pochybení bylo jejich právo kráceno nebo jinak oslabeno. Naopak své již uplatněné a ze strany odpůrkyně řádně vypořádané námitky pouze opakují. V průběhu přijímání napadeného územního plánu nebyly žádné námitky, které byly podány, odmítnuty pro opožděnost. Odpůrkyně má tak za to, že každý, kdo chtěl námitky k návrhu napadeného územního plánu podat, tak učinil. Námitky případných procesních pochybení, která se vyskytla v průběhu pořízení napadeného územního plánu až po jeho veřejné projednání včetně lhůty pro podání námitek, jsou nedůvodné, jelikož navrhovatelé nebyli procesními pochybeními, která mohla nastat v procesu přijímání, nijak kráceni na svých právech, námitky podali a tyto námitky byly řádně a dle zákona projednány a vypořádány. Jelikož navrhovatelé opakují svou námitkovou argumentaci, se kterou se odpůrkyně již vypořádala, odkazuje v tomto rozsahu na své rozhodnutí o námitkách.
18. Odpůrkyně má dále za to, že část námitek navrhovatelů směřuje k tomu, aby soud **hodnotil vhodnost přijatých řešení** pro dané území (např. v oblasti etapizace výstavy, stanovením povinnosti připojení na vodovodní a kanalizační soustavu a jiné), což soudu nepřísluší.
19. K námitce **nedostateku pravomoci** z důvodu existence zastupitelstva odpůrkyně uvádí, že pokud by zastupitelé odpůrkyně nesouhlasili s napadeným územním plánem, je jejich povinností tak hlasovat. Žádný ze zastupitelů však pro zamítnutí návrhu nehlasoval. Skutečnost, že byl vyjádřen určitý nesoulad, je pak pouze politickou proklamací.

20. Ve vztahu k **překročení mezí zákonem vymezené působnosti**, uvádí, že se s námitkami navrhovatelů k podmínkám charakteru regulačního plánu již v rámci procesu pořizování napadeného územního plánu vypořádala. Námitkám navrhovatelů, že není přípustné do územního plánu zavést podmínky s charakterem regulačního plánu, aniž by byly splněny podmínky § 43 odst. 3 stavebního zákona, v celém rozsahu vyhověla. Administrativní chybou zůstal fragment takové regulace v části 6.1 písm. B bodu 5 týkajícím se podrobných (upřesněných) regulačních podmínek, který shodně s ustanovením 6.4.2 měl být z napadeného územního plánu odstraněn. V tomto ohledu vzniká obdobně nesoulad v grafické části N1 – Výkres základního členění, v němž zůstala na základě administrativního pochybení zachycena regulace formou ploch s prvky regulačního plánu (PRP), která nemá v textové části oporu. Z vypořádání námitek vyplývá, že všechny další regulace charakteru regulačního plánu z napadeného územního plánu odpůrkyně odstranila. Tvrzení, že napadený územní plán nevymezuje území podmíněné vydáním regulačního plánu, je proto pravdivé. K námitce, že nelze jako zákonnou podmínku uložit povinnost připojit se k vodovodu a kanalizaci, uvádí, že podmínku lze stanovit zcela v souladu s příslušnými zákony. Z návrhu však vyplývá, že o solitérní výstavbě samostatných domů (domů s vlastním nezávislým řešením získávání vody a likvidace odpadních vod) navrhovatelé ani neuvažují, neboť v jiné části návrhu argumentují zvýšenými náklady na vybudování této infrastruktury. Podmínky odpovídající svým charakterem regulačnímu plánu nemají být v napadeném územním plánu nijak řešeny a v tomto ohledu bylo námitkám navrhovatelů v plném rozsahu vyhověno. Torza textu bez bližšího významu s velkým množstvím gramatických chyb a ne zcela jasným významem, která zůstala zachycena v textové části (čl. 6.1 písm. B bod 5), jsou pouze administrativním pochybením a nemají být součástí napadeného územního plánu. Obdobně je tomu u výkresu N 1 – výkres hlavního členění.
21. K namítané **nemožnosti uložit podmínku uzavření dohody o parcelaci** v územním plánu uvádí, že v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona je zcela legitimní, aby tato podmínka byla do územního plánu zařazena, a že není pravdou, že se jedná pouze o podmínku možnou pro regulační plán. Zda bude možná dohoda v území, které je takovouto podmínkou stíženo, je věcí jednání navrhovatelů a ostatních vlastníků dotčených nemovitých věcí, nikoliv odpůrkyně.
22. V rámci **přezkumu proporcionality** navrhovatelé znovu opakují již jednou uplatněné a řádně vypořádané námitky, které namítali při procesu přijímání napadeného územního plánu. Odpůrkyně se s nimi již vypořádala (str. 68 a násl. odůvodnění napadeného územního plánu). Nerozumí tvrzení navrhovatelů o znemožnění výstavby a diskriminaci navrhovatelů z důvodu vytvoření územní rezervy R1. Na str. 7 návrhu navrhovatelé kritizují povinnost připojení na vodovody a kanalizaci jako diskriminační prvek a nyní uvádí takové připojení jako faktickou skutečnost znemožňující nebo ztěžující výstavbu v daném území. Nejméně jedno z tvrzení navrhovatelů je tak tendenční.
23. Ke schválení **žádosti navrhovatelů ze dne 6. 9. 2021 o parcelaci dotčeného pozemku** odpůrkyně uvádí, že územní plán je účinný až od okamžiku jeho zveřejnění. V souladu s tehdy platným a účinným územním plánem byla navrhovatelům schválena parcelace, o niž žádali. To, že podali žádost až dne 6. 9. 2021, přičemž dne 2. 6. 2021 podali námitky proti napadenému územnímu plánu, je zcela jejich dispozičním právem. Byť to není logické, jedná se o důsledek činnosti či liknavosti navrhovatelů. Ke dni podání žádosti měli dostatek informací o stavu napadeného územního plánu a nesmyslnosti jejich kroku.

24. Navrhovatelé v některých tvrzeních hájí práva třetích osob, k čemuž nijak nedoložili žádné zmocnění či jiný doklad, že jsou k takovému jednání oprávněni. Z tohoto pohledu má odpůrkyně za to, že k těmto tvrzením by nemělo být přihlíženo.
25. Navrhovatelé také mimo jiné brojí proti podmínce pořízení územní studie a její nesplnitelnosti a nemožnosti nalezení shody mezi vlastníky pozemků v dotčené lokalitě označené jako Z14. K tomu odpůrkyně uvádí, že smyslem územní studie není znemožnit výstavbu, ale prověřit využití území za určitým cílem, který je v napadeném územním plánu vymezen. Vypracování územní studie již odpůrkyně zadala ke zpracování.
26. Odpůrkyně proto navrhla návrh zamítnout a přiznat jí náhradu nákladů řízení. Souhlasí však s vyhověním návrhu na zrušení části napadeného územního plánu „v rozsahu čl. 6. 1. písm. B bod. 5 na str. 21 textové části územního plánu a regulace označené v grafické části územního plánu na výkresu N1 – Výkres hlavního členění zkratkou PRP“.

Replika navrhovatelů a duplika odpůrkyně

27. V **replíce navrhovatelé** setrvali na svých argumentech. Pro nabytí účinnosti územního plánu je rozhodné, zda byl oznámen veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce obce, pro kterou byl pořizován a jejíž zastupitelstvo územní plán vydává. Pokud je oznámení vyvěšeno na úřední desce pořizovatele, který vykonává činnost mimo obec, pro kterou je územní plán pořizován, pak nemá účinky řádného vyvěšení/doručení a takové opatření obecné povahy nenabude účinnosti. Jednotlivé části napadeného územního plánu sice byly postupně zveřejňovány na webových stránkách odpůrkyně, ale ke zveřejnění napadeného územního plánu na úřední desce odpůrkyně dodnes nedošlo. Ten tak dosud nenabyl účinnosti, neboť odpůrkyně nevyvěsila veřejnou vyhlášku oznamující vydání napadeného územního plánu na své úřední desce. Jednotlivé části napadeného územního plánu vyvěsila pouze na svých webových stránkách v části samospráva obce – územní plán obce, ne však na úřední desce. Argument, že původní územní plán byl platný do roku 2020, není pravdivý, neboť podle § 188 odst. 1 stavebního zákona měla odpůrkyně upravit, projednat a vydat územní plán schválený před 1. 1. 2007 do 31. 12. 2022. K tvrzení, že nebylo prokázáno zneužití pravomoci starostkou odpůrkyně, odkazují na svůj návrh. Judikatura hovoří o tom, že návrh má ze schváleného zadání vycházet, což není případ napadeného územního plánu (zejména pokud jde o vymezení územní rezervy R1). Zastupitelstvo odpůrkyně o takové změně zadání nerozhodlo a ve správním spise nebyl ani založen pokyn starostky. Navrhovatelé nezpochybňují pravomoc zastupitelstva, ale postup, kdy zastupitelé se zněním napadeného územního plánu nesouhlasili, ale přesto jej schválili. Odpůrkyně překročila svoji věcnou působnost také při stanovení podmínky uzavření dohody o parcelaci (DPI) na ploše Z14, neboť podmínku uzavření dohody o parcelaci právní předpisy stanoví jen pro žadatele o vydání regulačního plánu. Stejně tak navrhovatelé odmítají závěry odpůrkyně o své liknavosti či hájení cizích práv. Zásah do jejich vlastnického práva k dotčenému pozemku nebyl náležitě odůvodněn.
28. V **duplice odpůrkyně** uvádí, že tvrzení o nezveřejnění napadeného územního plánu na úřední desce odpůrkyně se nezakládá na pravdě. Zároveň odmítá, že by si starostka odpůrkyně jakkoliv přisvojila pravomoc zastupitelstva.

Jednání před soudem

29. Při jednání soudu dne 30. 9. 2022 účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích a zopakovali svou dosavadní argumentaci.

Posouzení návrhu soudem

Legitimace navrhovatelů a splnění procesních předpokladů

1. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
2. V dané věci je zjevné, že napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení správního řádu a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena dne 13. 12. 2021, tudíž napadený územní plán nabyl účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 29. 12. 2021.
3. Soud na tomto místě poukazuje na to, že z předloženého správního spisu vyplývá, že navrhovateli namítané chybějící části (grafická část napadeného územního plánu) byly na elektronické úřední desce odpůrkyně zveřejněny až dne 1. 8. 2022. Ve veřejné vyhlášce odpůrkyně ze dne 13. 12. 2021 bylo však jednoznačně odkázáno nejen na elektronickou úřední desku odpůrkyně, ale i pořizovatele. Lze proto dovodit, že v takovém případě bylo celé znění napadeného územního plánu zpřístupněno. Z předloženého správního spisu vyplývá, že textová (výroková) část a část s odůvodněním napadeného územního plánu byly zveřejněny již dne 13. 12. 2021. Ustanovení § 25 odst. 2 věty první správního řádu stanoví, že doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Při oznamování aktu veřejnou vyhláškou zákon tedy výslovně počítá s tím, že nemusí být na úřední desce vyvěšen celý text oznamovaného aktu. Není tedy v rozporu s pravidly oznamování opatření obecné povahy, jestliže na úřední desce není vyvěšen celý obsah územního plánu, pokud je z veřejné vyhlášky patrné, kde se s jeho zbývající částí (kupříkladu částí grafickou) adresáti mohou seznámit.
4. Navrhovatelé svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnictví dotčeného pozemku, které soud ověřil z výpisu z katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. 162 pro katastrální území Jizbice u Nymburka.
5. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že dotčený pozemek je právě tím, který je napadeným územním plánem regulován, ani o tom, že došlo ke změně (omezení) možností způsobu jeho využití.
6. Z grafické části napadeného územního plánu, koordinačního výkresu O1, vyplývá, že dotčený pozemek se nachází v ploše Z14, přičemž jsou zde konkrétně vymezeny plochy BV (bydlení – v rodinných domech – venkovské), NO (plochy zemědělské – orná půda), DS (dopravní infrastruktura – silniční) a omezení ÚS 4 (územní studie pro Z14 sever) a R1 (územní rezerva R-BV).
7. Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (srov. str. 24) je pro **plochy BV** stanoveno, že jsou určeny pro pozemky rodinných domů, rodinné domy s možným částečným nebytovým využitím, přípustně využitelné pro částečné nebytové využití (v nejnižším podlaží možnost umístění nerušících služeb – vyjma služeb pro motoristy – dále obchodu, stravovacích zařízení s denním provozem) nepřevyšující rozsah podlahových ploch pro bydlení, občanské vybavení, doprovodné

stavby dle kap. 6.1.A; doprovodné stavby pro malé domácí hospodářství a bydlení, dále nerušící služby, vše souhrnně max. do rozsahu 50 % podlažních ploch, přímo související technická a dopravní infrastruktura, veřejná zeleň a proretenční opatření. Podmíněně přípustně využitelné k drobné nerušící výrobě spolu s přípustným využitím jen do max. rozsahu 50 % podlažních ploch, u rodinných domů jako zemědělských usedlostí obsahujících funkci rodinného bydlení pak mohou tyto nebytové funkce dosáhnout až k max. rozsahu 70 % podlažních ploch. Nepřípustné pro dvojdomy, trojdomy, řadovou zástavbu a veškeré stavby a využití, které by byly ve střetu s hlavním a přípustným využitím. Pro podmínky prostorového uspořádání je dána výměra pozemků v zastavitelných plochách min. 800 m², v zastavěných územích lze připustit dělení pozemků pouze tak, aby výměra každého rozděleného pozemku byla min. 800 m². Do min. výměry pozemku pro bydlení BV se nezapočítává související plocha ZS. Stávající i nová zástavba budou podporovat charakter venkovského prostředí. Stavby ve vztahu k záplavovým územím se umísťují dle 6.1.C. Parkování residentů: každý RD – 2 park. stání na vlastním pozemku. Parkování návštěvníků: povinně pouze v plochách zastavitelných: na 3 RD 1 návštěvnícké stání. Maximální výška je 2+P nebo max. 10 m. Stanovena je min. 50% zeleň. Zároveň jsou uvedeny dvě poznámky: pozn. 1: v pozicích pozemků BV na hranách volného krajinného prostoru se požaduje max. výška 1+P; pozn. 2: na pozemku parc. č. Xh je možné umístit 2 RD, které nedosáhnou požadované min. výměry pozemku.

8. Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (srov. str. 32) je pro **plochy NO** stanoveno, že jsou určeny pro (hlavní využití) plochy zemědělského půdního fondu – orná půda, přípustně: sady, mimolesní vzrostlá zeleň, rozptýlená zeleň, meze, vodní plochy (jen dle KN), trasy technické infrastruktury; účelové stavby dopravní a technické infrastruktury a stavby podle §18 odst. 5 stavebního zákona – jen dle 6.1.C. Podmíněně přípustné pro polní a pěší cesty, cyklostezky a cyklotrasy za podmínky zachování stávajících alejových výsadeb. Nepřípustné pro veškeré stavby a využití, které neodpovídají výše uvedenému využití, stavby, zařízení a opatření pro těžbu nerostů, ekologická a informační centra, změny druhu pozemků z orné půdy na zahrady. Účelové stavby dopravní a technické infrastruktury včetně ochranných pásem nesmějí popřít hlavní využití zemědělské plochy. Na plochách zemědělských se doporučuje posilovat složku krajinotvorné zeleně, remízů, mezí, stromořadí.
9. Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (srov. str. 27) je pro **plochy DS** stanoveno, že jsou určeny pro (hlavní využití) silnice, místní komunikace, účelové komunikace, pozemky pozemních komunikací bez přesné fixace vozovky. Přípustně využitelné pro související ochrannou a doprovodnou zeleň, veřejnou zeleň, dopravní a technickou infrastrukturu, pěší cesty a cyklostezky, odstavná a parkovací stání, parkoviště pro vozy do 3,5 t související s dopravní infrastrukturou a proretenční opatření. Nepřípustné pro veškeré stavby a využití, které by byly ve střetu s hlavním a přípustným využitím. Bez trvalých nadzemních a podzemních objektů a doprovodných služeb, parkovací plochy pouze nekryté a na terénu.
10. Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (srov. str. 38) je pro **územní studii ÚS 4** stanoven cíl a podmínky takto: „*Provéřit vhodnou parcelaci BV spolu se ZS a veřejným prostranstvím PV. Dále prověřit zapojitelnost dopravní a technické infrastruktury.*“

11. Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (srov. str. 37) je vymezena jedna **územní rezerva (R1)** pro „Jizbice sever – rezerva pro bydlení v BV“.
12. Soud zdůrazňuje, že pokud je územním plánem změněno funkční využití (dotčeného) pozemku, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka tohoto pozemku, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví podle dosavadního způsobu využití tohoto pozemku [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38]. Jelikož v daném případě nepochybně došlo ke změně stávajícího možného využití dotčeného pozemku způsobem, který ztížil realizaci vlastnického práva navrhovatelů (zejména v podobě jejich zastavění), dotčení na právech navrhovatelů je zcela myslitelné. Navrhovatelé jsou tedy v tomto rozsahu oprávněni k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu.
13. Soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 13. 12. 2021.
14. Přezkum vad opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 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; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.
15. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) je přitom v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměřování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námitky podány, pak by soudu v zásadě nezbyvalo, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
16. Soud mohl napadený územní plán přezkoumat jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny, neboť širšímu přezkumu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle níž nelze již v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body. Jakákoliv další podání jsou projednatelná jen v rozsahu, v němž rozvíjejí již uplatněné návrhové body, nemohou otevírat nové otázky.
17. Návrh je částečně důvodný.

18. Na tomto místě soud poznamenává, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcovy advokáta*“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Tento závěr považuje soud za aplikovatelný i pro návrhové body podle § 101b odst. 2 s. ř. s. V projednávané věci totiž některé níže uvedené návrhové body navrhovatelů jsou více či méně obecnými, byť projednatelnými, a soud je proto ve stejné míře obecnosti i vypořádal.

K překročení pravomoci vydat napadený územní plán

19. Tato námitka navrhovatelů směřuje k tomu, že vyjádření zastupitelstva při schvalování napadeného územního plánu vrhá stín pochybnosti na hlasování o takovém schválení. Zároveň namítají překročení pravomoci pověřenou zastupitelkou (starostkou odpůrkyně).
20. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně č. 15/2021 konaného dne 15. 11. 2021 (srov. [X](#)) soud zjistil, že v bodu č. 8 je uvedeno: „*Zastupitelstvo obdrželo od arch. K. finální verzi územního plánu obce, kde jsou zapracovány změny po námitkách po veřejném projednání. Ing. M. některým námitkám vyhověla a některé zamítla. I když se zastupitelstvo úplně neztotožňuje s některým vypořádáním námitek, musí územní plán v této podobě schválit. Nejen stavebníci čekají na schválení, ale především obec limituje stávající územní plán v plánovaných činnostech – stávající územní plán neumožňuje v bývalé hospodě v Jizbicích výstavbu bytů. Obec již má hotovou projektovou dokumentaci, ale nemůže si zatím požádat o vydání stavebního povolení. Zastupitelstvo obce Jizbice [...] vydává Územní plán Jizbice. Hlasováno 7xpro*“ (zvýraznění doplněno soudem).
21. Z rozsudku NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98, vyplývá, že „[p]ravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. **Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem**“ (zvýraznění doplněno soudem).
22. Podle § 54 odst. 1 stavebního zákona předkládá pořizovatel zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním.
23. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona vydá zastupitelstvo obce územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.
24. Podle § 54 odst. 3 stavebního zákona v případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne.
25. Z citovaných zákonných ustanovení vyplývá, že je to zastupitelstvo obce, které má pravomoc vydat opatření obecné povahy. Ačkoliv soud uznává, že situace, kdy zastupitelstvo do zápisu uvede, že se neztotožňuje s některým vypořádáním námitek, ale na druhou stranu přijme usnesení o schválení územního plánu, může působit do jisté míry vnitřně rozporně, nemůže se však jednat o překročení pravomoci. Tato námitka by mohla

zpochybnit dodržení procesních pravidel v procesu přijímání napadeného územního plánu, avšak k takové situaci podle soudu nedošlo.

26. Svou vůli zastupitelstvo jako kolegiální orgán vyjadřuje pouze hlasováním o přijetí či nepřijetí územního plánu jako celku. Pokud by zastupitelstvo skutečně nesouhlasilo s vypořádáním některých námitek (ze zápisu nevyplývá v jakém ohledu), podle důvodů takového nesouhlasu nelze vyloučit, že zastupitelstvo návrh územního plánu vrátí pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne. Pokud by totiž mělo zastupitelstvo za to, že vypořádání námitek je takovým způsobem vadné, že způsobuje nepřezkoumatelnost či nezákonnost rozhodnutí o nich, čímž by přinejmenším v této části sdílel tuto vadu samotný územní plán, nemělo by jej schválit. Za to, že územní plán byl vydán v souladu se zákonem a že postup jeho přijímání je rovněž zákonný, totiž odpovídá zastupitelstvo jako původce tohoto správního aktu, které právě jako jediné má pravomoc územní plán vydat. Pokud by zastupitelstvo přijalo územní plán, o jehož zákonnosti má pochybnosti, vystavovalo by se nebezpečí, že takový územní plán bude přezkumným orgánem zrušen. V rámci hlasování o vydání napadeného územního plánu však hlasovalo pro jeho vydání celkem 7 ze 7 členů zastupitelstva odpůrkyně. Tím zastupitelstvo vyjádřilo svou vůli a namítaný obsah zápisu ze zasedání zastupitelstva je tak ve výsledku skutečně jen „proklamací“ (byť do jisté míry alibistickou) bez právních účinků a bez vlivu na zákonnost či jiné vlastnosti napadeného územního plánu.

27. Námitka překročení pravomoci vydat napadený územní plán je nedůvodná.

K otázce, zda odpůrkyně při vydávání napadeného územního plánu nepřekročila meze zákonem vymezené působnosti

28. Navrhovatelé spatřují překročení v tom, že napadený územní plán pro plochu Z14 stanovuje podmínku vydání regulačního plánu (srov. bod 5 str. 21 textová část, s odkazem na výkres N1 a označení ploch s prvky regulačního plánu „PRP“), byť je na str. 38 uvedeno, že napadený územní plán nevymezuje plochy a koridory, které vyžadují vydání regulačního plánu. Je zde proto podle nich rozpor mezi textovou a grafickou částí.
29. Ze správního spisu soud zjistil, že z návrhu zadání napadeného územního plánu předloženého pořizovatelem ze dne 13. 9. 2018, č. j. MUNYM-110/50408/2017, sp. zn. MUNYM-110/69858/2018/Šal (dále jen „návrh zadání 09/2018“) nevyplývá, že by napadený územní plán měl mít prvky regulačního plánu.
30. Z výkresu základního členění N1, jenž je součástí grafické části výroku napadeného územního plánu, vyplývá, že plocha Z14 je popsána i jako plocha s prvky regulačního plánu (PRP).
31. Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované „Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu“ (srov. str. 38) je uvedeno: „Územní plán **nevymezuje** plochy a koridory, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu.“ Zároveň na str. 21 v bodě B.5 (v kapitole týkající se základních pojmů) je uvedeno: „Podrobné (upřesněné) regulační podmínky: **Na celém zastavěném území a zastavitelných plochách Jizbic jsou vymezeny regulační podmínky charakteru regulačního plánu.** Řídí se ustanoveními dle kap. 6.4.2, je-li nebo bude-li v některé části území vydán regulační plán, řídí se stavební úřad touto podrobnější prostorovou regulací. Vždy však upřesněné podmínky musí respektovat, ne měnit či vylučovat,

podmínky stanovené v ÚP, resp. v plochách PRZV“ (zvýraznění doplněno soudem). Kapitola 6.4.2 se ve výrokové části napadeného územního plánu nenachází.

32. Z kapitoly 6.4.2 odůvodnění napadeného územního plánu vyplývá, že „[p]ožadavky na vymezení ploch a koridorů, ve kterých je podmíněnost zpracováním regulačního plánu, ÚS nebo uzavření dohody o parcelaci, jsou stanoveny pouze takto: u zastavitelných ploch pro bydlení nad 1 ha se vyžaduje zpracování územních studií, jejichž součástí budou též vymezeny prvky podrobností odpovídající regulačnímu plánu. Plněno viz kap. 12. Návrhu ÚP“.
33. V příloze č. 2 „Rozhodnutí o námitkách k ÚP Jizbice včetně samostatného odůvodnění“ odůvodnění napadeného územního plánu je pak na několika místech uvedeno, že „[p]rvky odpovídající podrobností regulačnímu plánu budou z textové části územního plánu vypuštěny.“
34. Zároveň ze zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně č. 16/2017 konaného dne 2. 10. 2017 (srov. [X](#)) nevyplývá, že by zastupitelstvo odpůrkyně výslovně při přijetí rozhodnutí o pořízení nového územního plánu uvedlo, že by napadený územní plán měl mít prvky regulačního plánu.
35. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb. územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Zákonem č. 261/2021 Sb. zde byla přidána výjimka, „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.“
36. Z rozsudku NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98 vyplývá, že „[s]právní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).“
37. Z uvedeného vyplývá, že odpůrkyně nemohla vydat územní plán s prvky regulačního plánu v souladu s § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ani pokud by tak uvedla v rozhodnutí o jeho pořízení či o zadání územního plánu. Ačkoliv nejvýznamnější části, které by vymezovaly prvky regulačního plánu či přímo požadavek samotné existence regulačního plánu, byly odstraněny v důsledku rozhodnutí o námitkách (včetně námitek navrhovatelů), výsledkem nedůsledné redakční práce nad jeho textem po vyhovění námitkám, se v napadeném územním plánu nachází „pozůstatky“ prvků regulačního plánu. Výroková část napadeného územního plánu uvádí, že „[ú]zemní plán nevymezuje plochy a koridory, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu.“ Mohlo by se tak jevit, že veškeré uvedené „pozůstatky“, které představují pouze formální odkazy, nemají schopnost zasáhnout do právní sféry navrhovatelů. Takový stav však způsobuje rozpor mezi výrokovou částí a odůvodněním napadeného územního plánu a zároveň může vést k nejasnosti stran rozsahu regulace, a způsobit tak narušení právní jistoty. Samotná odpůrkyně vedle toho sama navrhla

vyhovění návrhu v té části, kterou by se dané „pozůstatky“ rušily. S ohledem na toto výslovné uznání pochybení ze strany odpůrkyně a vzhledem k tomu, že soud má za to, že i přes jisté obtíže by bylo možné dovodit neaplikovatelnost dané části výroku též výkladem, takže ani nikdo nemůže být negativně zasažen vypuštěním této chybné pasáže výroku, soud výjimečně přistoupil ke zrušení těchto ustanovení výroku, aniž by zrušující výrok omezoval jen na pozemky, k nimž se vztahuje aktivní procesní legitimace navrhovatelky. V tomto případě lze upřednostnit veřejný zájem na odstranění zjevně nezákonného výroku deklarovaného i samotnou odpůrkyní.

K podmínce připojení na veřejný vodovod a veřejnou kanalizaci

38. Jako důvodnou soud shledal rovněž námitku, že napadený územní plán nepřípustně řadí mezi obecné podmínky pro plochy s rozdílným způsobem využití pravidlo, že veškerá výstavba je podmíněna připojením na veřejný vodovodní řad a veřejný kanalizační řad (str. 22 textové části napadeného územního plánu).
39. Zdejší soud ve své rozhodovací činnosti konstatoval, že územnímu plánu podmínit využití plochy napojením pozemku na vodovodní či kanalizační řad nepřisluší. V rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 55 A 8/2019-111, vysvětlil: „V územním plánu má být toliko vymezena koncepce veřejné infrastruktury, vymezení ploch veřejné infrastruktury, popř. umožnění využití jiných ploch k realizaci této infrastruktury. Tím se ovšem toliko vytváří podmínky pro „zasítování“ území infrastrukturou tak, aby již zastavěné území nebo zastavitelné plochy mohly tuto infrastrukturu využívat. Z povinnosti stanovit koncepci veřejné infrastruktury a vytvořit plochy pro infrastrukturu (resp. předpoklady pro využití jiných druhů ploch pro infrastrukturu) ovšem nelze dovodit, že by bylo možné v územním plánu stanovit podmínku využití ploch spočívající v povinnosti připojit se na určitý druh veřejné infrastruktury. Je přitom zřejmé, že se nejedná ani o podmínku prostorového uspořádání, neboť požadavek na konkrétní způsob zajištění zásobování stavby vodou a likvidace odpadních vod nemá nic společného s prostorovou regulací využití plochy. Požadavek, který odpůrkyně na základě stanovisek dotčeného vodoprávního úřadu vtělila do územního plánu, je předmětem územního řízení (řízení o umístění stavby), neboť jde o podmínku pro napojení na veřejnou technickou infrastrukturu (§ 79 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, podle níž se v dokumentaci pro vydání rozhodnutí o umístění stavby řeší v rámci hygienických požadavků na stavby zásobování vodou a způsob řešení odpadů). To ostatně vyplývá též z § 20 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle níž se stavební pozemek vždy vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno nakládání s odpadními vodami. Toto ustanovení je zařazeno do části třetí této vyhlášky, která se podle § 1 odst. 2 věty druhé této vyhlášky použije při vymezování pozemků a umísťování staveb na nich, nikoliv při vymezování ploch v územních plánech. Napojení stavby na zdroj vody a způsob likvidace odpadních vod se tedy posuzuje ve vztahu ke konkrétnímu záměru (stavbě) a ke konkrétnímu pozemku (stavebnímu pozemku). Tato otázka může být předmětem řešení v koncepčních nástrojích územního plánování, ovšem toliko na úrovni regulačního plánu, pokud nabíráje územní rozhodnutí, jak plyne z části I odst. 2 písm. c) přílohy č. 8 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Povinnost připojit se na kanalizaci může vlastníkem stavebního pozemku nebo staveb uložit pouze obecní úřad, a to v přenesené působnosti a za podmínky, že je to technicky možné (§ 3 odst. 8 zákona o kanalizacích). Ani zákon o kanalizacích tak nepředpokládá, že by tuto povinnost mohla stanovit obec při výkonu samostatné působnosti v územním plánu. Vodní zákon stanoví v § 5 odst. 3 jako podmínku pro povolení stavby zajištění zásobování stavby vodou a odvádění, čištění, popř. jiné zneškodňování odpadních vod, a to v souladu s tímto zákonem. Ani toto ustanovení neskýtá

právní oporu pro stanovení podmínky připojení stavby na veřejný vodovod a kanalizaci. Soud tedy uzavírá, že napadená podmínka zahrnutá do územního plánu jako regulativu platný v plochách bydlení v krajině (B) je nezákonná, neboť vykračuje z rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu. Odpůrkyně tím porušila § 43 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s přílohou č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. a dále § 43 odst. 3 stavebního zákona. Návrhový bod je důvodný. Je přitom nerozhodné, že tato podmínka byla do územního plánu zahrnuta kvůli vyhovění stanovisku vodoprávního úřadu. Charakter podmínek obsažených ve stanovisku vodoprávního úřadu musí odpovídat tomu, co smí být předmětem územního plánu. Ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů je závazné předně pro pořizovatele územního plánu, ale musí být respektováno i ze strany dotčených orgánů. Prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů nelze contra legem rozšiřovat okruh přípustných regulativů. Proti nezákonnému stanovisku vodoprávního úřadu, nebylo-li by možné zjednat nápravu dialogem, by se mohla odpůrkyně bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (viz rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2018, čj. 6 As 113/2018 - 55).“ Ve vztahu k míře požadavků na odůvodnění takových, v daném případě ovšem nezákonných, regulativů, navíc poznamenal, že „nelze odpůrkyni vytýkat, že v odůvodnění územního plánu neuvedla důvod stanovení podmínky pro povolení staveb napojením na veřejný vodovod a kanalizaci. Rozsah odůvodnění územního plánu je vymezen v příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., a to částečně odkazem na § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona. Z těchto ustanovení vyhlášky a stavebního zákona neplyne, že by měly být v územním plánu uvedeny důvody stanovení každého jednotlivého regulativu týkajícího se určitého druhu plochy. Pokud by navrhovatelka podala proti tomuto regulativu námitku, byly by důvody jeho stanovení v územním plánu uvedeny v odůvodnění rozhodnutí o námitce.“ Prakticky totožný závěr přijal zdejší soud v rozsudku ze dne 20. 11. 2020, č. j. 55 A 84/2019-84.

40. Tato vada tak představuje vykročení z věcné působnosti odpůrkyně, neboť rozhodná právní úprava obec neopravňovala k tomu, aby v samostatné působnosti v územním plánu určovala, jakým způsobem mají být určité pozemky zásobovány vodou nebo jak mají nakládat se splašky. Zároveň platí, že o pořízení územního plánu bylo rozhodováno v době, kdy stavební zákon nepřipouštěl, aby územní plán obsahoval i podrobnosti náležející regulačnímu plánu, pokud tak určilo zastupitelstvo obce ve schváleném zadání či již v usnesení o pořízení územního plánu (srov. § 43 odst. 3 větu druhou stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb.). Zároveň napadený územní plán tento regulativ zavádí jako podmínku hlavního a přípustného způsobu využití plochy, a nikoliv podmíněně přípustným způsobem, kde by taková podmínka mohla být použita (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2021, č. j. 54 A 54/2020-55).
41. Námitka je důvodná.
K otázce, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem – překročení pravomocí starostkou
42. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně č. 3/2019 konaného dne 11. 2. 2019 (srov. [X](#)) soud zjistil, že zastupitelstvo odpůrkyně schválilo návrh zadání 09/2018.
43. Z návrhu zadání 09/2018, který je součástí správního spisu, vyplývá, že dotčený pozemek byl zařazen do plochy C14 (srov. str. 9 návrhu zadání 09/2018), přičemž v této ploše nebyly zjištěny žádné záměry. Obecně však všechny záměry (srov. str. 8 návrhu zadání 09/2018) měly být v návrhu nového územního plánu vyhodnoceny s cílem celkově stanovit umírněnější rozsah rozvojových ploch a eliminovat ty, které: (i) by otevíraly nové

lokality; (ii) nevhodně zasahují do krajinného rázu; (iii) jsou v jasném střetu s např. ochranou přírody a ZPF nebo nemají předcházet takovému střetu; (iv) by mohly funkčně obtěžovat okolí; (v) nejsou v souladu s vydanými ÚR, SP. Dále z bodu A.2.2 návrhu zadání 09/2018 vyplývá, že území odpůrkyně není plynofikováno. Z bodu B vyplývá, že nejsou stanoveny požadavky na vymezení ploch územních rezerv. Z bodu D vyplývá požadavek na zastavitelné plochy pro bydlení nad 1 ha zpracovat územní studii, jejíž součástí budou též vymezeny prvky podrobností odpovídající regulačnímu plánu.

44. Podle § 47 odst. 1 stavebního zákona na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu, na základě územně analytických podkladů a s využitím doplňujících průzkumů a rozborů pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva zpracuje návrh zadání územního plánu. V návrhu zadání stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, případně vymezí řešené území u územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy.
45. Podle § 47 odst. 4 stavebního zákona na základě výsledků projednání pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení.
46. Podle § 47 odst. 5 stavebního zákona schvaluje zadání územního plánu zastupitelstvo obce, pro jejíž území je územní plán pořizován. V odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování variantního řešení návrhu územního plánu.
47. Podle § 50 odst. 1 stavebního zákona na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Náležitosti obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v rozsahu § 19 odst. 2 stanoví prováděcí právní předpis.
48. Z předložené spisové dokumentace ani z návrhu navrhovatelů nevyplývá jakákoliv skutečnost, která by svědčila o tom, že by v důsledku jednání starostky odpůrkyně došlo ke změně návrhu napadeného územního plánu v rozporu s návrhem zadání 09/2018. Tato námitka je nedůvodná.

K otázce, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem – odůvodnění návrhu na pořízení nového územního plánu

49. Dále navrhovatelé namítají, že návrh na pořízení nového územního plánu schválený dne 2. 10. 2017 nebyl nijak odůvodněn a nepředcházela mu ani zpráva o uplatňování územního plánu odpůrkyně z roku 2004 ve znění jeho změn. Zároveň z toho návrhu nijak nevyplývalo, že by dotčený pozemek měl být (být částečně) vyřazen ze zastavitelných ploch.
50. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně č. 16/2017 konaného dne 2. 10. 2017 (srov. [X](#)) vyplývá, že zastupitelstvo odpůrkyně přijalo usnesení o pořízení nového územního plánu.
51. Z dokumentu odpůrkyně ze dne 17. 10. 2017, č. j. 393/2017, vyplývá, že důvodem pro pořízení nového územního plánu byla ta skutečnost, že původní územní plán byl schválen před 1. 1. 2007.
52. Podle § 188 odst. 1 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb. územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán schválené

před 1. lednem 2007 lze do 31. prosince 2022 podle tohoto zákona upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývají platnosti.

53. Podle § 55 odst. 1 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb. předloží pořizovatel zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Na projednání návrhu této zprávy se použije přiměřeně § 47 odst. 1 až 4 a její schválení se použije obdobně § 47 odst. 5. Na základě požadavku uvedeného ve zprávě může být zpracován nový návrh územního plánu nebo návrh změny územního plánu. V takovém případě se dále postupuje podle ustanovení § 50 až 54 obdobně.
54. Podle § 55 odst. 2 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb., pokud není změna územního plánu pořizována na základě zprávy o uplatňování územního plánu nebo postupem podle odstavce 3, postupuje se dále v rozsahu této změny obdobně podle § 43 až 46 a § 50 až 54 a přiměřeně podle § 47.
55. Z výše uvedeného podle soudu vyplývá, že ačkoliv samotné usnesení zastupitelstva odpůrkyně nebylo odůvodněno, důvod pro jeho přijetí vyplýval přímo ze skutečností v rámci odpůrkyně všeobecně známých (tj. znalost stáří původního územního plánu a znalost aktuální zákonné úpravy fakticky vyžadující schválení nového územního plánu pod sankcí zneplatnění původního územního plánu). Zároveň z výše citovaného § 55 odst. 2 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb. vyplývá, že změna (a i nový územní plán) nemusí být pořizován na základě zprávy o uplatňování územního plánu.
56. Co se týče námítky, že z návrhu na pořízení nového územního plánu nevyplývalo, že by dotčený pozemek měl být „vyřazen ze zastavitelných ploch“, pak taková úprava se v dané fázi přijímání nového územního plánu z povahy věci neřeší. V této fázi totiž zastupitelstvo obce rozhoduje pouze o tom, zda bude nový územní plán pořízen, či nikoliv. O konkrétních limitech a využití jednotlivých ploch se jedná až v rámci dalších fází procesu přijímání územního plánu.
57. Námítky jsou nedůvodné.
K otázce, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem – zveřejnění a obsah zadání územního plánu
58. Dále navrhovatelé namítají, že návrh zadání 09/2018 neobsahoval žádnou novou úpravu regulativů plochy C14 (v napadeném územním plánu Z14) ani požadavky na vymezení územní rezervy, redukci počtu rodinných domů či prvky regulačního plánu. Ve vztahu k této ploše tak ve smyslu § 47 odst. 1 stavebního zákona nebyly uvedeny žádné cíle ani požadavky.
59. Podle § 47 odst. 1 stavebního zákona na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu, na základě územně analytických podkladů a s využitím doplňujících průzkumů a rozborů pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva zpracovává návrh zadání územního plánu. V návrhu zadání stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, případně vymezí řešené území u územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy.
60. Podle § 47 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. *V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou.* Do 15 dnů ode dne doručení může

každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Nejpozději 7 dní před uplynutím této lhůty doručí příslušný orgán ochrany přírody pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. K připomínkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po uvedených lhůtách se nepřihlíží.

61. Z internetových stránek pořizovatele (srov. [X](#)), jakož i z jeho oznámení o projednávání zadání územního plánu ze dne 25. 7. 2018, č. j. MUNYM-110/50408/2017, vyplývá, že oznámení bylo v souladu s § 47 odst. 2 stavebního zákona vyvěšeno dne 27. 7. 2018 na úřední desce pořizovatele (a dálkově zpřístupněno; srov. X) a sejmuto dne 13. 8. 2018. Oznámení bylo zároveň i doručeno odpůrkyni dne 31. 7. 2018.
62. Z výše uvedeného proto podle soudu vyplývá, že návrh zadání 09/2018 obsahoval části, na jejichž základě je možné dovodit snahu odpůrkyně o omezení a restriktivní přístup k zastavitelným plochám, zvláště vzhledem k tomu, že dotčený pozemek je stále evidován v katastru nemovitostí jako „orná půda“. Tudíž cíle a požadavky i k ploše C14 návrh zadání 09/2018 obsahoval. Skutečnost, že návrh zadání 09/2018 (a oznámení o projednání zadání územního plánu) byl zveřejněn pouze pořizovatelem, pak byl zcela v souladu s § 47 odst. 2 stavebního zákona. Návrh byl doručen odpůrkyni dne 31. 7. 2018.
63. Námitky jsou nedůvodné.
K otázce, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem – oznámení o zahájení řízení o územním plánu a zveřejnění návrhu pro veřejné projednání
64. Navrhovatelé rovněž namítají, že oznámení pořizovatele ze dne 19. 4. 2021, sp. zn. MUNYM 110/25989/2021, kterým se oznamovalo zahájení řízení o územním plánu odpůrkyně, nebylo řádně, včas a ve správné formě zveřejněno. Veřejné projednání návrhu se podle nich konalo v rozporu se zákonem, neboť nebyla dodržena lhůta pro doručení veřejnou vyhláškou (15 dnů) a zveřejnění (15 dnů od doručení). Navrhovatelům tak nebyla poskytnuta řádná lhůta pro podání připomínek a námitek, a zároveň kvůli nedostatkům samotného oznámení ani poučení o tom, u kterého orgánu mohou podávat námitky a připomínky. Stejně tak návrh napadeného územního plánu 07/2019 pro veřejné projednání nebyl zveřejněn na (fyzické a elektronické) úřední desce odpůrkyně, ale pouze pořizovatele, a doložka o zveřejnění na webu odpůrkyně je proto nepravdivá. Zároveň však navrhovatelé výslovně uvádí, že byli schopni námitky proti návrhu napadeného územního plánu včas podat.
65. Z obsahu správního spisu vyplývá, že oznámení o zahájení řízení o územním plánu ze dne 19. 4. 2021, č. j. MUNYM-110/26019/2021/Mor, bylo vyvěšeno dne 23. 4. 2021 na úřední desce pořizovatele a sejmuto dne 11. 5. 2021, a vyvěšeno na úřední desce odpůrkyně dne 22. 4. 2021 a sejmuto dne 28. 5. 2021. Na elektronické úřední desce odpůrkyně bylo toto oznámení vyvěšeno dne 22. 4. 2021 (srov. screenshot ze dne 6. 9. 2022 obsažený ve správním spise).
66. Soud v této souvislosti odkazuje na závěry obsažené v rozsudku NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, v němž NSS při vypořádání obdobné námitky uvedl, že „že navrhovatelé se s návrhem změny územního plánu včas podrobně seznámili a na základě

toho včas uplatnili rozsáhlým podáním své námitky. Na základě ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu [...] lze tedy uzavřít, že i v případě, že by tvrzené nedostatky zveřejnění skutečně byly dány, nepředstavovalo by to v posuzovaném případě podstatné porušení procesních předpisů, které by mělo vliv na práva navrhovatelů“ (zvýraznění doplněno soudem). S tímto závěrem se soud ztotožňuje a má jej za plně aplikovatelný i v projednávané věci. Soud proto neshledal jakýkoliv vliv na práva navrhovatelů. Námitka je nedůvodná.

67. Vzhledem k uvedenému soud považuje provádění důkazů ke stavu úřední desky při zveřejňování návrhu napadeného územního plánu (čestné prohlášení svědka L. Macha) za nadbytečné.

K přezkoumatelnosti napadeného územního plánu

68. Navrhovatelé dále namítají nepřezkoumatelnost a vnitřní rozpornost **napadeného územního plánu**. Tyto vady namítají ve vztahu k: (i) definici pojmu rodinného domu; (ii) pojmu průleh; (iii) pojmu volný krajinný prostor a hrana volného krajinného prostoru; (iv) podmínce ojedinělosti tepelných čerpadel; (v) odůvodnění omezení a podmínek využití týkajících se plochy Z14.
69. Na tomto místě soud předesílá, že při přezkumu územního plánu je nezbytné rozlišovat námitky směřující vůči přezkoumatelnosti odůvodnění samotného napadeného územního plánu na straně jedné a námitky směřující proti přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů na straně druhé. Toto rozlišení není náhodné, ale jeho účelem je stanovení míry přísnosti a rozsahu soudního přezkumu tvrzené nepřezkoumatelnosti. Územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
70. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k jejich soudnímu přezkumu. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou samo o sobě, nýbrž je prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky. Ústavní soud připomněl, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem. Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo

z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedena v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).

71. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé neuvádí žádné námítky týkající se nepřezkoumatelnosti samotného rozhodnutí o jejich námitkách, soud přistoupil pouze k přezkumu odůvodnění samotného napadeného územního plánu.
72. S ohledem na uvedené judikurní závěry lze v reakci na dílčí námítky uvedené v posuzovaném návrhu uvést, že obecná část odůvodnění napadeného územního plánu nemusí obsahovat vysvětlení jednotlivých neurčitých právních pojmů (např. průleh, volný krajinný prostor, ojedinělost tepelných čerpadel), jakož i omezení a podmínek využití týkajících se plochy Z14, respektive nároky na takové odůvodnění ze strany soudu nemohou být jakkoliv přemrštěné. Není sice vyloučeno, aby územní plán pro své vlastní účely definoval pojmy, které používá, přičemž takto vytvořené definice by byly pro účely územního plánu závazné (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 3. 2017, č. j. 46 A 23/2015-100), není to však nezbytným pravidlem. Pokud územní plán obsahuje právní pojem, který není územním plánem definován, přistupují k němu orgány aplikující právo obdobným způsobem jako v případě jiných aktů takto právní pojmy používajících a takový pojem pro účely svého rozhodování či jiného postupu vyloží.
73. Pokud navrhovatelé v této souvislosti namítají rovněž to, že po vypuštění původního zákazu stavby bungalovů zůstala v textové části napadeného územního plánu podmínka, že na hranách volného krajinného prostoru se požaduje max. výška „1+P“, a brojí proti tomu výslovně právě ve vztahu se stavbou bungalovů, tak z povahy věci je možné tyto stavby pod uvedený regulativ zařadit.
74. Soud nemohl navrhovatelům přisvědčit, ani jde-li o námitku, že je v odůvodnění napadeného územního plánu stanovena podmínka, že všechny rozvojové lokality musí být plynofikovány (str. 47 odůvodnění napadeného územního plánu). Ačkoliv je zde použita formulace, že „rozvojové lokality budou plynofikovány“, ve stejném bodě se hovoří o zajištění podmínek pro „možnou plynofikaci“. Napadený územní plán jednoznačně vychází ze skutečnosti, že na území odpůrkyně není vybudována plynofikační síť. Navíc textová část napadeného územního plánu (str. 15) hovoří v podkapitole 4.2.6 výslovně: „zajištění podmínek pro možnou plynofikaci, všechny rozvojové lokality mohou být plynofikovány“. Namítaná část odůvodnění podle soudu nemohla jakkoliv zasáhnout do právní sféry navrhovatelů, ostatně závazná je pouze výroková část a v ní takový požadavek stanoven není.
75. Soud má za to, že je namístě odkázat navrhovatele na rozhodnutí o jejich námitkách, neboť ve svých odůvodněních obsahují odpovědi na nyní vznesené námítky. Důvodem je skutečnost, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelé nijak nerozporují, a není proto na soudu, aby se proti němu nějak vymezoval (srov. odůvodnění napadeného územního plánu, „Příloha č. 2 Návrh rozhodnutí o námitkách k ÚP Jizbice včetně samostatného odůvodnění“, bod 9).
76. K tvrzení o nesrozumitelnosti textové části napadeného územního plánu soud uvádí, že ačkoliv napadený územní plán, respektive jeho odůvodnění, je zpracováno svébytným způsobem, soud neshledal, že by (v obecnosti argumentace navrhovatelů) bylo nesrozumitelné či neúplně zpracované.

77. Námitka nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného územního plánu pro nedostatek důvodů je nedůvodná.

K dohodě o parcelaci DP1

78. Z výrokové části napadeného územního plánu vyplývá, že plocha Z14 je plochou, v níž je rozhodování v území podmíněno dohodou o parcelaci DP1 (srov. kap. 11), přičemž z kap. 12 nadepsané: „*Vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, stanovení podmínek pro její pořízení a přiměřené lhůty pro a vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti*“ vyplývá, že plocha Z14-sever je zároveň plochou, u které je změna využití území podmíněna zpracováním územní studie ÚS 4 (do 4 let od účinnosti napadeného územního plánu) a jejím cílem je především „[p]rovéřit vhodnou parcelaci BV spolu se ZS a veřejným prostranstvím PV. Dále prověřit zapojitelnost dopravní a technické infrastruktury.“
79. Z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývá, že důvodem pro zpracování ÚS 4 je „[v]ětší území s nutným prověřením parcelace a obslužnosti a kompenzacemi vlastníků za polohu zeleně na veřejném prostranství ZV“ (kap. 13.12). Zároveň důvodem pro DP1 je potřeba „dohody mezi dvěma vlastníky o parcelaci, příjezdech, zeleni na veřejném prostranství, ale i pro případ neprojednání či nedokončení územní studie ÚS 4“ (kap. 13.11).
80. Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona lze v územním plánu 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, 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.
81. Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.
82. Podmínka pořízení územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona po určitou dobu blokuje stavební využití dotčeného území z důvodů souvisejících s územním plánováním. Podmínka zpracování územní studie stanovená územním plánem totiž brání rozhodování o změnách v území, dokud nebudou změny využití území prověřeny územní studií.
83. V rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-46, NSS uvedl, že „[m]ožným účelem územní studie je prověřit a posoudit podmínky ochrany hodnot území při řešení střetů zájmů [...] nebo řešení vybraných problémů urbanistické koncepce [...]“.
84. Stavební zákon v § 43 odst. 2 umožňuje v územním plánu vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci. Dohodou o parcelaci rozumí zákon smlouvu 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; konkrétně se může jednat např. o souhlas vlastníků s dělením, scelováním nebo výměnou pozemků, které umožní

nové využití dotčeného území, anebo o závazek vlastníků ke snížení jejich podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury. Smysl dohody o parcelaci směřuje k uspořádání soukromoprávních (vlastnických a jiných) vztahů, které může významně napomoci realizaci plánované výstavby podrobným řešením možného využití zastavitelného území (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2020, č. j. 5 As 194/2019-32). K dohodě o parcelaci je potřebný souhlas všech dotčených vlastníků s plánovaným záměrem v území, což územní studie nevyžaduje (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83).

85. V rozsudku č. j. 1 As 50/2020-46 NSS dále uvedl, že „*smyslem územní studie je prověřit možnost využití konkrétního řešeného území k účelu předpokládanému územním plánem. Naopak, využít institutu dohody o parcelaci lze v situaci, kdy území není z územně plánovacího hlediska, co se týče požadovaného využití (zejména půjde o zastavění), problematické. Jedná se o svým způsobem „technické“ řešení budoucího uspořádání území tak, aby bylo uspořádáno rozumně a náklady a přínosy nové zástavby včetně potřebné infrastruktury byly spravedlivě rozděleny mezi vlastníky dotčených pozemků.*“
86. Ze stavebního zákona nevyplývá, že by bylo vyloučeno v průběhu územního plánování použít oba zmíněné instituty. Z povahy věci lze však dovodit, že prvotním by mělo být prověření využití k danému účelu (včetně případných omezení vyplývajících z obsahu územní studie) a až poté může následovat dohoda vlastníků o konkrétní podobě zástavby.
87. NSS v naposled citovaném rozsudku tento závěr uzavřel s tím, že „*[p]okud by měla být součástí územní studie dohoda o parcelaci, jednalo by se o podmínku odporující smyslu zákona. Taková podmínka by vyžadovala závaznou dohodu subjektů, které se na pořizování územní studie nepodílí (to je úkolem pořizovatele). Předmětem dohody by navíc bylo uspořádání území pro účel, který má teprve územní studie prověřit. Takto stanovená podmínka by proto byla zcela neúčelná, absurdní a nezákonná*“ (zvýraznění doplněno soudem).
88. S výše citovanými závěry NSS se soud ztotožňuje a má je za plně aplikovatelné i v projednávané věci. V projednávané věci sice dohoda DP1 není součástí územní studie ÚS 4, ale tyto instituty jsou uplatněny souběžně (nikoliv postupně), což představuje podle NSS podmínku *neúčelnou, absurdní a nezákonnou*, neboť je nutné územní studii prověřit parcelaci, ale zároveň je nutné předložit dohodu vlastníků o parcelaci, která ještě nebyla prověřena.
89. Námitka nezákonnosti podmínky v podobě dohody o parcelaci DP1 je proto důvodná.
K námitkám nepřiměřenosti, diskriminace a libovůle
90. Navrhovatelé mají dále za to, že napadený územní plán zasáhl do jejich vlastnického práva k dotčenému pozemku nepřiměřeně a diskriminačně. Pouze plocha Z14 je v celém napadeném územním plánu jediná, která je omezena všemi regulačními prvky, které územní plán obsahuje. Jedná se o: (i) vymezení územní rezervy R1, která činí značnou část dotčeného pozemku fakticky nezastavitelnou; (ii) povinnost zpracovat územní studii US4; (iii) povinnost uzavření dohody o parcelaci DP1; (iv) omezení výstavby prvky regulačního plánu; (v) snížení limitů, a tím omezení počtu rodinných domů. Tato omezení vyplývají jak z grafické části (výkres N1), tak i z textové části napadeného územního plánu.
91. Soud považuje za nezbytné na tomto místě připomenout hranice, v nichž jsou soudy oprávněny zasahovat do procesu územního plánování. Podle rozsudku NSS 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 rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných 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.“ Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. 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 samosprávného celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

92. Územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje určitý zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu. V usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, je uvedeno, že „územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti touto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“ Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality (včetně dodržení zásady nediskriminace) opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, přičemž v případě územního plánování především není možné

připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. Na druhou stranu je třeba předeslat, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68).

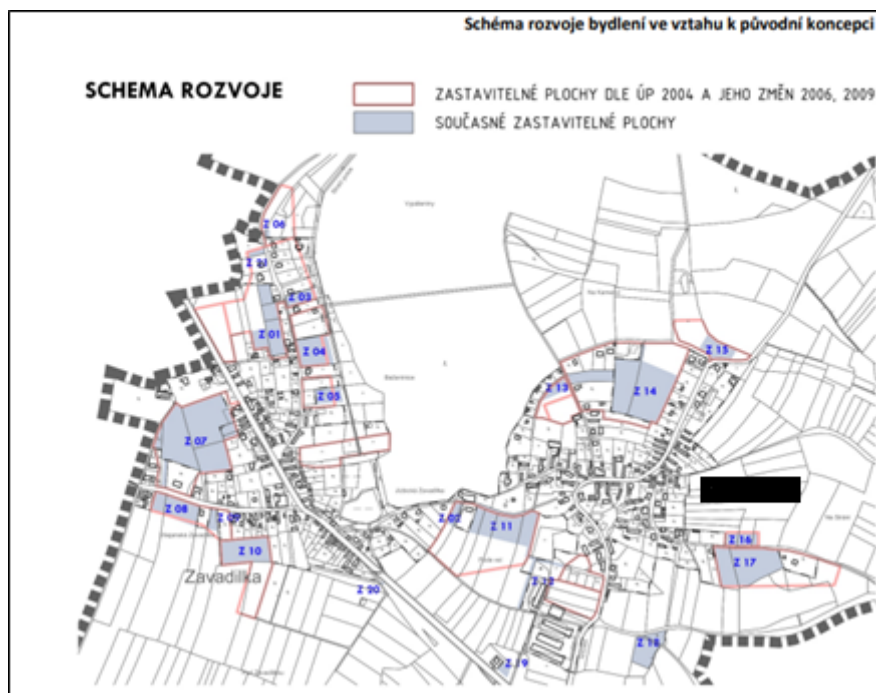
93. Z judikatury NSS (srov. např. rozsudek ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53) rovněž vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. NSS rovněž zformuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.
94. Při aplikaci výše uvedených východisek na projednávanou věc je třeba zdůraznit, že územní plán je vydáván obcí, která si v něm stanoví způsob, jakým chce, aby bylo využíváno její území, a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu prostřednictvím zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce v oblasti samostatné (samosprávné) působnosti.
95. Nicméně v projednávané věci je rozsah věcného přezkumu zásadně omezen na ty otázky, které navrhovatelé namítají v posuzovaném návrhu a zároveň, vůči kterým brojili ve svých námítkách.
96. 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*“ (zvýraznění doplněno zdejší soudem). Posouzení porušení zákazu diskriminace přitom představuje jeden z kroků posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76), a je tedy součástí případného posouzení proporcionality opatření obecné povahy.

97. V rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, NSS vysvětlil, že proporcionalita opatření obecné povahy nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohla-li pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele být posouzena v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Soud se pak dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí.
98. O takto zjevný případ se ovšem v projednávaném případě nejedná. Podmínky a povinnosti, proti kterým navrhovatelé brojí, sice ztěžují (oproti předchozímu stavu) stavbu rodinných domů a realizaci záměru navrhovatelů, nicméně nepředstavují zásah mimořádné intenzity blížící se důsledkům vyvlastnění dotčeného pozemku, který by musel být pořizovateli zřejmý.
99. Nepodáním námitek řádně a včas (resp. podáním bez příslušně formulovaných námitek nepřiměřenosti a diskriminace) bez objektivních důvodů se navrhovatelé sami zbavili možnosti, aby jejich námitky stran neproporcionality napadeného územního plánu byly vypořádány příslušným správním orgánem. Po soudu pak nelze požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, tedy aby posuzoval přiměřenost části napadeného územního plánu ve vztahu k navrhovatelům, pokud tuto úvahu před ním neprovedla z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů odpůrkyně (srov. citované rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43 a č. j. 10 As 183/2016-35, dále např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2013, č. j. 6 AOs 3/2013-29, či ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31). Obdobný závěr pak platí i ve vztahu k posouzení případných dalších rozporů napadeného územního plánu s judikaturou NSS zmíněnou navrhovateli.
100. Ze správního spisu, odůvodnění napadeného územního plánu, části týkající se rozhodnutí o námitkách, „Příloha č. 2 *Návrh rozhodnutí o námitkách k ÚP Jizbice včetně samostatného odůvodnění*“, soud zjistil následující:
101. Námitka týkající se zákazu výstavby rodinných domů typu „bungalov“ byla zamítnuta. V odůvodnění odpůrkyně uvedla: „*Celkovou urbanistickou koncepcí územního plánu je snaha o zachování charakteristické venkovské struktury zástavby. Tento požadavek vychází ze základních cílů a úkolů územního plánování, stanovených v § 18 a 19 stavebního zákona o ochraně a rozvoji kulturních, civilizačních hodnot území a zachování urbanistického a architektonického dědictví. Domy typu ‚bungalov‘ tomuto charakteru neodpovídají, takže zůstanou jako nepřijatelné*“.
102. Námitce týkající se definice rodinného domu bylo vyhověno. Z odůvodnění vyplývá, že „*definice rodinného domu v odstavci 6.1 bude upravena podle znění vyhlášky č. 501/2006 Sb. § 2 na ‚Rodinný dům – stavba pro bydlení, ve které více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní podlaží a jedno podzemní podlaží a podkrovní. Nebytové komerční využití pro podnikatelskou nerušící činnost územní plán v plochách bydlení nevylučuje, není co vypouštět ani upravovat*“.
103. Námitka týkající se minimální výměry pozemků pro „bytové“ domy byla zamítnuta, neboť „*[v] územním plánu není stanovena minimální výměra stavebního pozemku pro bytové domy. Na pozemku parc. č. Xa není výstavba bytových domů přípustná, plocha je určena pro výstavbu rodinných domů*“.

104. Námitka týkající se vymezení územní rezervy R1 byla zamítnuta. V odůvodnění odpůrkyně uvedla: „Na části pozemku parc. č. Xa byla návrhem ÚP stanovena územní rezerva. Důvodem byla nutnost krácení zastavitelných ploch, která byla již podrobně zdůvodněna ve vypořádání námítky č. 1. **Pokud by pozemek par. č. Xa byl do návrhu územního plánu zařazen v celé výměře, došlo by naopak ke zvýhodnění manželů Císorých oproti ostatním vlastníkům, kterým byla zastavitelná plocha krácena. Skutečnost, že ve stávajícím územním plánu je zastavitelná plocha navržena ve větším rozsahu, není důvodem k jejich automatickému převzetí do nového územního plánu.** Jako precedens je možné uvést rozhodnutí Krajského soudu v Praze č.j. 43 A 201/2018-105. Důvodem pro umístění územní rezervy na severní stranu pozemku parc. č. Xa je skutečnost, že zástavba lokality ba měla probíhat od současné hranice zastavěného území, tj. od jihu směrem k severnímu okraji. Využitím nejprve pozemků na severu lokality (u stávající komunikace) by došlo k uzavření celé zastavitelné plochy, bez jejího vybavení dopravní a technickou infrastrukturou. Plocha územní rezervy byla na části pozemku parc. č. Xa stanovena z důvodu nutnosti omezit zastavitelné plochy, jak bylo již zdůvodněno ve vypořádání námítky č. 1. Zastupitelstvo o vymezení jednotlivých ploch předem nerozhoduje, svou vůli projeví až schválením, či neschválením upraveného a projednaného návrhu územního plánu. Působnost zastupitelstva obce ve věcech územního plánování podle stavebního zákona § 6 odst. (5) je následující: a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu c) vydává v samostatné působnosti územní plán. Vymezením plochy územní rezervy není porušena žádná zákonná norma“ (zvýraznění doplněno soudem).
105. K námitce č. 1 odpůrkyně v odůvodnění uvedla: „Stanovení rozsahu zastavitelných ploch a tím i nutnost výrazného snížení jejich velikosti oproti stávajícímu územnímu plánu je podrobně vyhodnoceno a zdůvodněno v textové části odůvodnění ÚP v kapitole 8 a 14. Zdůvodnění se do výrokové části neuvádí. Rozsah zastavitelných ploch pro bydlení stanovený stávajícím územním plánem neodpovídá reálnému předpokladu demografického vývoje, čili skutečným potřebám rozvoje obce. **Korekce velikosti zastavitelných ploch byla provedena proporčně u všech zastavitelných ploch, aby jednotliví vlastníci byli omezeni poměrově stejným způsobem.** V návrhu územního plánu žádná nová plocha pro obytnou zástavbu oproti stávajícímu stavu není stanovena“ (zvýraznění doplněno soudem).
106. Námitka týkající se dohody o parcelaci (DP1) byla zamítnuta. V odůvodnění odpůrkyně uvedla: „Podmínka dohody parcelaci je pro plochu Z14 stanovena z důvodu, že zde je více vlastníků a pro účelné a optimální využití plochy je nutností, aby plocha byla řešena koncepčně jako celek, nikoli jednotlivé části zvlášť podle vlastnictví. Tato podmínka vychází z § 18 odst. 2 stavebního zákona [...]“.
107. Vzhledem k výše uvedenému má soud za to, že pro přezkum stran nepřiměřenosti a diskriminace jsou přípustné pouze námitky týkající se **dohody o parcelaci, územní studie, stanovení maximálního počtu rodinných domů a vymezení územní rezervy.** Ostatní námitky, kde byla namítána diskriminace či nepřiměřenost, byly buď vypořádány ve prospěch navrhovatelů, anebo nejsou namítány v projednávaném návrhu (např. velikost pozemku pro stavbu „bytových“ domů či zákaz bungalovů), a soud se jimi proto nemohl zabývat (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že soud shledal podmínku dohody o parcelaci DP1 nezákonnou (srov. výše), nezabýval se již jejím posouzením z hlediska proporcionality a diskriminace.

K přiměřenosti vymezení územní rezervy R1

108. Z kapitol 8 a 14 odůvodnění napadeného územního plánu vyplývá, že napadený územní plán zmenšením zastavitelných ploch a v případě navrhovatelů územní rezervou plní požadavky zadání na krácení kapacit zastavitelných ploch na 50 % oproti původní koncepci, a to v souladu s demografickým vývojem a potřebami odpůrkyně. K samotné ploše Z14 je uvedeno: „Velká zastavitelná plocha, která byla primárně v původní koncepci určena pouze pro bydlení, se nachází ve velkoprostorové kapse mezi stávající zástavbou. Její využití pro bydlení je akceptovatelné, rozsah a kapacita plochy však je příliš velká, proto je od severu část převeden a do územních rezervy R01. Dále je část v západním výběžku určena pro pěší přístup do obce a plochu ZV, která bude plnit veřejné prostranství za oba vlastníky na ploše Z 14 a měla by obsahovat kromě zeleně i aktivity pro děti apod. Je vyžadována územní studie ÚS4 a také dohoda o parcelaci DP 1 po dohodu vlastníků.“
109. Důvod pro změnu režimu dotčeného pozemku v napadeném územním plánu odpůrkyně spatřuje v potřebě přizpůsobit možnosti zástavby území odpůrkyně demografickému vývoji a potřebám odpůrkyně. NSS v rozsudku č. j. 6 As 67/2017-38 uvedl, že „[v]ymezení územní rezervy tedy bude v souladu se zákonem tehdy, pokud je třeba prověřit budoucí využití území, účel prověření je v souladu s úkoly a cíli územního plánování a toto omezení trvá pouze po nezbytně nutnou dobu. V obecné rovině nelze vyloučit, že i u území již jednou pro konkrétní záměr prověřeného, vyvstane potřeba nového prověření s ohledem na změnu skutkových či právních okolností (např. v mezidobí dojde k rozvoji výstavby na dotčeném území nebo sousedním území, změně právních předpisů nebo změně nadřazené územně plánovací dokumentace). Tím spíše v případě, kdy od původního prověření území uplyne doba přibližně 10 let, aniž by bylo v mezidobí konkrétní území pro prověřovaný účel skutečně využito“.
110. Uvedené cíle, které mají podklad v obsahu správního spisu, lze proto považovat za ústavně legitimní a opřené o zákonné důvody. Z výše citované judikatury lze totiž dovodit, že obec jako politická jednotka společenství svých občanů je oprávněna novým územním plánem přehodnotit původní směřování územního plánování a napravit jeho nedostatky. Odpůrkyně proto neměla z hlediska principu proporcionality absolutní povinnost v napadeném územním plánu ponechat dotčený pozemek jako zcela zastavitelný.



Obr. č. 1 – Schéma rozvoje ze str. 56 odůvodnění napadeného územního plánu

111. Kapacitní problémy odpůrkyně jako obce představují silné důvody, jimž je třeba se v rámci územního plánování věnovat a jimž se nelze vyhnout. Ty nicméně z předložené dokumentace nevyplývají. Navíc nelze přehlédnout vlastnické právo navrhovatelů a jeho ochranu. K přijímání napadeného územního plánu odpůrkyně nemohla přistupovat tak, jako by ve vztahu k pozemku navrhovatelů zánikem starého územního plánu zaniklo jejich vlastnické právo a bylo na neomezené diskreci odpůrkyně, zda se rozhodne, že lokalitu Z14-sever zařadí do územní rezervy, či nikoliv. Navrhovatelé měli před vydáním napadeného územního plánu pozemek v zastavitelné ploše, tudíž své vlastnické právo mohli realizovat výstavbou na celém dotčeném pozemku.
112. Odpůrkyně má pravdu v tom, že navrhovatelům nesvědčilo územní rozhodnutí či stavební rozhodnutí pro jejich záměr. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že od roku 2016 navrhovatelé aktivně přistupovali k přípravě podkladů pro realizaci svého záměru (srov. např. str. 14 a 15 námitek ze dne 2. 6. 2021). Přísněji by bylo třeba posoudit situaci, kdy by navrhovatelé od získání vlastnického práva k dotčenému pozemku nečinili žádné kroky směřující k realizaci záměru. V takovém případě by jejich šance na úspěch byla minimální. Tak tomu však v projednávané věci nebylo.
113. K posouzení dodržení principu proporcionality soud uvádí, že nástroj, který k dosažení výše uvedených cílů odpůrkyně zvolila, tj. převedení klíčové části dotčeného pozemku (tj. části sousedící s komunikací důležitou pro dotčený pozemek) z režimu zastavitelných do režimu pozemků v územní rezervě, nelze považovat za vhodný, respektive vhodně použitý. Soud připomíná, že § 23b odst. 1 stavebního zákona územní rezervu vymezil jako plochu nebo koridor se stanoveným potenciálním budoucím využitím, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit. Územní rezerva tak představuje plochu (koridor), u níž se má možnost jejího budoucího využití teprve prověřit. Jak již přitom dovodil NSS v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, *„vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzávěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno.“* Z citovaného rozhodnutí dále plyne, že prostřednictvím vymezení územní rezervy má v územním plánování dojít *„k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a ‚vyblováním‘ části území pro případnou realizaci“*. Tyto závěry lze přitom aplikovat i na projednávanou věc. Územní rezerva nemá trvalý charakter a je ze své podstaty opatřením dočasným, přičemž využití plochy zamýšleným způsobem by mělo být v přiměřené lhůtě prověřeno. Plnění tohoto úkolu uloženého územním plánem by mělo být sledováno, vyhodnoceno a v návaznosti na toto vyhodnocení by mělo dojít ke zformulování konečného rozhodnutí (v rámci politické diskrece obce) o využití tohoto území a ke změně územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526). Se samotným prověřováním a jeho dočasným charakterem však novým územním plánem stanovená územní rezerva nepočítá, neboť nemá za cíl možnou zastavitelnost dotčeného pozemku prověřovat. Územní rezerva R1 tak byla stanovena v rozporu s časovou podmínkou, jakož i prověřovací podmínkou. Odpůrkyně tedy spíše vyňala klíčovou část dotčeného pozemku ze zastavitelných ploch za současného vymezení územní rezervy za tím účelem, aby na něm znemožnila výstavbu. K tomu však územní rezerva neslouží. Tímto se zároveň odpůrkyně vyhnula povinnosti potřebu a plošné nároky využití dotčeného pozemku aktivně prověřovat. Stejně tak neslouží k zajištění vhodné posloupnosti výstavby, neboť k tomu naopak slouží etapizace.

Nejenže tedy odpůrkyně zvolila nevhodný nástroj k dosažení jí vytyčených cílů, ale z předešlého výkladu zároveň vyplývá, že územní rezervu vymezila v rozporu s § 43 odst. 1 ve spojení s § 23b odst. 1 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63).

114. Podle zdejšího soudu rovněž nelze říci, že by do vlastnického práva navrhovatelů bylo napadeným územním plánem, respektive změnou režimu části dotčeného pozemku do územní rezervy, zasaženo nejšetrnějším z možných způsobů. Lze sice mít za to, že tento krok představuje mírnější opatření než jeho vynětí ze zastavitelných ploch a zařazení mezi pozemky nezastavitelné bez dalšího. Na druhou stranu však zjevně připadaly do úvahy další (mírnější) způsoby, které by ještě byly rozumně schopny dosáhnout odpůrkyní požadovaných cílů. Z napadeného územního plánu ani ze samotných vyjádření odpůrkyně totiž neplyne, z jakého důvodu nebylo možné přistoupit k etapizaci výstavby na dotčeném pozemku (zvláště když to sami navrhovatelé navrhovali v námitkách ze dne 2. 6. 2021). Odpůrkyně namísto toho převedla klíčovou část dotčeného pozemku v plném rozsahu do územní rezervy a vyňala jej z režimu zastavitelnosti.
115. Podle soudu bylo do vlastnického práva navrhovatelů napadeným územním plánem zasaženo dále nad nezbytně nutnou míru. Podle soudu totiž nebyl odpůrkyní dostatečně odůvodněn jak časový, tak věcný rozsah územní rezervy, který nebyl vysvětlen vůbec.
116. Z judikatury NSS plyne, že územní rezerva nemá mít trvalý charakter, ale její využití zamýšleným způsobem by mělo být prověřeno v *přiměřené lhůtě*. Plnění tohoto úkolu uloženého územním plánem by pak mělo být sledováno, vyhodnoceno a v návaznosti na toto vyhodnocení by mělo dojít ke zformulování konečného rozhodnutí o využití tohoto území a ke změně územního plánu (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Ao 7/2011-526). Tento předpokládaný časový rámec však z napadeného územního plánu vůbec nevyplyvá. Jak plyne z výše uvedeného, zařazení klíčové části dotčeného pozemku do územní rezervy je sice legitimním, ale nikoliv vhodným nástrojem dosažení cíle. Pokud by bylo vhodné u části, musí být zachován jeho dočasný charakter. Účelem územní rezervy na dotčeném pozemku, jehož část odpůrkyně vyřadila ze zastavitelných ploch, může být pouze opětovné prověření možnosti jeho navrácení do zastavitelného území v kontextu změn území nastalých v mezidobí, **nikoliv přímo zamezení výstavby**. K tomuto prověření přitom musí dojít v reálné a přiměřené době, po jejímž uplynutí musí odpůrkyně učinit rozhodnutí, zda dotčený pozemek má být zastavitelný, či nezastavitelný. Navrhovatelé totiž nemohou být ponecháni v nepříjemně dlouhé nejistotě stran konečného (právního) režimu dotčeného pozemku z hlediska jeho (ne)zastavitelnosti.
117. Požadavek nezbytně nutné míry zásahu nebyl podle zdejšího soudu dodržen ani z hlediska rozsahu územní rezervy za současného vynětí části dotčeného pozemků z režimu zastavitelnosti. Učinila-li odpůrkyně v rámci své politické diskrece rozhodnutí, že část dotčeného pozemku do územní rezervy zařadí a učiní z ní pozemek nezastavitelný, měla zároveň zvažovat, v jakém rozsahu tak učiní, přičemž toto rozhodnutí mělo být také (alespoň rámcově) zdůvodněno. Argumentace odpůrkyně se paušálně vztahuje na celé zkrácení zastavitelných ploch na území odpůrkyně. Odpůrkyně měla přitom řádně vysvětlit, proč pouze zařazením severní části dotčeného pozemku do územní rezervy a jejím vynětím z režimu zastavitelnosti může být tohoto cíle dosaženo, aniž by bylo možné zmíněný cíl vyvážit s intenzivním zásahem do vlastnického práva navrhovatelů kompromisním řešením.

118. Vzhledem k tomu, že soud dospěl k závěru, že do vlastnického práva navrhovatelů bylo napadeným územním plánem zasaženo nad nezbytnou míru a nikoliv nejšetrnějším způsobem a že odpůrkyní zvolený nástroj není možné považovat za vhodný, je v projednávané věci porušení principu proporcionality dáno. Soud společně se zrušením vymezení územní rezervy přistoupil i ke zrušení vymezení plochy NO (plochy zemědělské – orná půda) na dotčeném pozemku (tj. na jeho části, pro které byla vymezena územní rezerva), neboť navrhovatelé ve své podstatě nebrojili pouze proti vymezení územní rezervy, nýbrž také proti nezastavitelnosti této části dotčeného pozemku. A její nezastavitelnost byla také jedním z důvodů, pro které soud shledal nepřiměřenost této regulace.

119. Námitka je důvodná.

K přiměřenosti podmínky zpracování územní studie

120. Soud již výše uvedl, že není jeho úkolem určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy, přičemž rozsah věcného přezkumu zásadně omezen na ty otázky, které navrhovatelé namítají v posuzovaném návrhu a zároveň, vůči kterým brojili ve svých námitkách.

121. Ve vztahu k podmínce zpracování územní studie navrhovatelé v námitkách brojili proti věcnému řešení veřejného prostranství (umístění chodníku a veřejné zeleně), připomněli, že v původním územním plánu byla pro dotčené území stanovena podmínka zpracování zastavovací studie, která však nebyla zpracována (proto byla část plochy již zastavena), a namítli, že v důsledku této podmínky budou odkázáni na libovůli obce, zda nechá územní studii zpracovat.

122. Odpůrkyně k tomu v rozhodnutí o této námitce mimo jiné uvedla: „*Požadavek na zpracování územní studie je nezbytný pro optimální a komplexní využití plochy, zajišťující do budoucna kvalitní bydlení a vhodné začlenění lokality do území obce. Vlastníci přitom nejsou závislí na libovůli obce, jak se v námitce uvádí, protože mohou územní studii podle § 30 stavebního zákona nechat vypracovat a předložit ke schválení sami. Zpracováním územní studie bude také dán podklad pro majetkové vypořádání jednotlivých vlastníků pozemků v ploše Z14, tak, aby vlastník pozemku p. č. 347 obdržel kompenzaci od ostatních vlastníků, kterým tím odpadne povinnost vymezit plochu veřejného prostranství podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. na jejich zastavitelných pozemcích. Plocha veřejného prostranství na pozemku p. č. 347 zajišťuje splnění předpisu § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. pro zastavitelnou plochu Z14 a zároveň představuje včlenění veřejně přístupné zelené plochy do zastavěného území obce, která zde zcela chybí. Současně zajišťuje i prostupnost a propojenost zastavitelné plochy se starším stabilizovaným územím pro pěší a cyklisty. Naproti tomu veřejné prostranství u plochy Z15, které ve své námitce navrhuje odpůrci, urbanisticky zcela postrádá smysl.*“

123. Navrhovatelé namítají, že z napadeného územního plánu nevyplývá, co by územní studie měla obsahovat a z jakých principů by měla vycházet, a že vzhledem k tomu, že nebudou schopni se s ostatními vlastníky dohodnout na společném postupu, nebudou moci požádat o dělení pozemků ani o územní rozhodnutí či stavební povolení po dobu 4 let. Během této doby jim vznikne materiální škoda, což je v rozporu s transparentností a předvídatelností podmínek.

124. Tuto námitku nepovažuje soud za důvodnou. Není totiž pravdou, že navrhovatelé budou nuceni 4 roky pasivně vyčkávat. Ustanovení § 30 stavebního zákona umožňuje, aby se

navrhovatelé jako investoři v území podíleli na zpracování územní studie, přičemž ji mohou nechat zpracovat na své náklady. Bude tak na jejich uvážení (i ekonomickém), zdali vyčkají a zpracování územní studie ponechají zcela na odpůrkyni, nebo se na něm budou podílet, čímž splnění této podmínky uspiší. Na pasivitu odpůrkyně či vlastníků ostatních nemovitostí v území tak odkázání nebudou. Neproporcionalitu nelze spatřovat ani v tom, že územní plán již dříve obsahoval podmínku zpracování zastavovací studie, neboť aktuální prověření využití a uspořádání dotčeného území je legitimní a není zjevně nerozumné. Z napadeného územního plánu rovněž vyplývají cíle, podmínky a budoucí zaměření územní studie.

125. Námitka není důvodná.

K přiměřenosti vymezení maximální kapacity plochy Z14

126. I v tomto případě platí, že rozsah věcného přezkumu je v případě tvrzené neproporcionality zásadně omezen na ty otázky, které navrhovatelé namítají v posuzovaném návrhu a zároveň, vůči kterým brojili ve svých námitkách. Navrhovatelé v námitkách uvedli, že nesouhlasí s redukcí počtu staveb rodinných domů, kterých lze na ploše Z14 nově postavit jen 10, neboť se jedná o 50% redukcii, která představuje znehodnocení jejich pozemku.

127. Odpůrkyně k tomu v rozhodnutí o námitkách uvedla, že „počet rodinných domů je stanoven podle velikosti zastavitelné plochy – 1,98 ha a minimální předepsané velikosti stavební parcely – 800 m². Při odečtení plochy nutné pro umístění obslužných místních komunikací a technické infrastruktury je pravděpodobný počet pozemků pro rodinné domy 10. Po využití zastavitelné plochy může být změnou ÚP převedena plocha rezervy do zastavitelné a tím bude navýšen i možný počet RD.“

128. Navrhovatelé namítají, že tuto redukcii považují za šikanózní a rozpornou se zákazem libovůle. Jak vyplývá již z odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jedná se o důsledek napadeným územním plánem obecně stanovené regulace podmínek pro prostorové uspořádání ploch BV (bydlení v rodinných domech – venkovské), tj. minimální výměry pozemků v zastavitelných plochách 800 m², odůvodněné původní urbanistickou koncepcí, nadřazenou územně plánovací dokumentací a nemožností dalšího „extenzivního rozvoje“, nikoliv tedy o individuální přístup odpůrkyně vůči navrhovatelům. Z přehledu zastavitelných ploch a jejich odůvodnění (str. 39 a 40 odůvodnění napadeného územního plánu) nevyplývá, že by maximální počet rodinných domů této regulaci na té či oné ploše (s přihlédnutím k jejich specifikům) zjevně neodpovídal. Naopak v některých případech je tato regulace vůči jiným vlastníkům ještě přísnější (srov. např. max. počet 8 rodinných domů v případě srovnatelné plochy Z07). Podle soudu se tak o šikanózní či libovolný přístup odpůrkyně k navrhovatelům skutečně nejedná.

129. Namítají-li v této souvislosti navrhovatelé diskriminační přístup z důvodu, že odpůrkyně chce budovu č. p. 48 na pozemku par. č. st. 86 využít ke zřízení obecních bytů, nemohou být ani s touto námitkou úspěšní. Uvedený pozemek odpůrkyně se nachází v ploše se zcela odlišným způsobem využití (občanské vybavení – veřejná infrastruktura) a v zastavěném území. Nemůže se proto jednat o nedovolené rozdílné zacházení (diskriminaci), neboť se nejedná o obdobné situace.

130. Námitka je nedůvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

131. Soud na základě výše uvedeného část napadeného územního plánu podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil, neboť zařazením části dotčeného pozemku navrhovatelů v ploše označené jako Z14 do územní rezervy za jejího současného vynětí ze zastavitelných ploch porušila odpůrkyně zásadu proporcionality. Zároveň soud dospěl k závěru, že podmínky v podobě dohody o parcelaci DP1 či napojení na vodovodní či kanalizační řad jsou nezákonné. Kromě toho odpůrkyně z textu neodstranila některé části, které měly upravovat prvky regulačního plánu. Protože tyto vady nedopadají na napadený územní plán jako celek a protože je úkolem soudu v projednávané věci poskytnout ochranu veřejných subjektivních práv navrhovatelů, kteří tuto ochranu svým návrhem požadují, soud zrušil vadnou regulaci obsaženou v napadeném územním plánu pouze ve vztahu k dotčenému pozemku (s výjimkou prvků regulačního plánu, kde úplné zrušení žádala i sama odpůrkyně). Ve zbytku návrh navrhovatelů zamítl.
132. Soud neprovedl důkazy navržené účastníky, neboť většina z nich je součástí spisového materiálu, který měl soud k dispozici a z jehož obsahu vycházel. Takové podklady pro rozhodnutí soudu se za důkazní prostředky nepovažují a dokazování se jimi neprovádí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Ostatní důkazy soud neprovedl pro nadbytečnost, neboť se vztahují ke skutečnostem, které nejsou vzhledem k výše uvedeným úvahám v projednávané věci rozhodné, respektive by na závěrech soudu nemohly nic změnit.
133. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé navrhovali buď zrušení nového územního plánu jako celku, nebo alespoň jeho zrušení v části, která se vztahuje k dotčenému pozemku, popřípadě ve vztahu k celé lokalitě Z14, v níž se dotčený pozemek nachází. Soud shledal důvody pro zrušení pouze části nového územního plánu, navrhovatelé byli tedy úspěšní částečně, stejně jako odpůrkyně. Míru úspěchu přitom nelze dost aritmeticky přesně určit, nicméně soud ji hodnotí jako zhruba stejnou na obou stranách. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 6. října 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu