



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů:

a) **P. K.**
bytem X

b) **P. K.**
bytem X

zastoupeni advokátem Mgr. Robinem Mlynářem
sídlem Teplého 2786, Pardubice

proti

odpůrkyni:

obec Nová Ves
sídlem Nová Ves 154, Nová Ves

zastoupena Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021, Územní plán Nová Ves, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Nová Ves ze dne 26. 7. 2021, č. 3/7/2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelé jsou povinni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit odpůrkyni na náhradu nákladů řízení částku 12 342 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

Odůvodnění:

Obsah návrhu

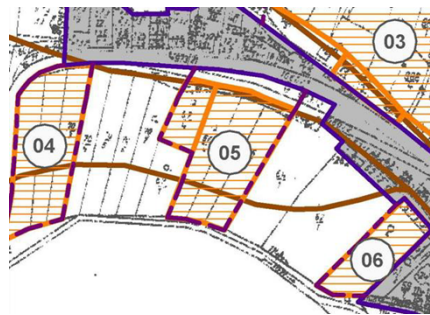
1. Navrhovatelé se společným návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podaným dne 25. 8. 2022, domáhají zrušení části Územního plánu Nová Ves vydaného usnesením Zastupitelstva obce Nová Ves ze dne 26. 7. 2021, č. 3/7/2021 (dále jen „napadené OOP“ nebo „územní plán“), a to v grafické a textové části vztahující se k části pozemku p. č. XA v k. ú. X, obec X, zařazené do plochy přírodní (P).
2. Navrhovatelé uvádějí, že jsou vlastníky (ve společném jmění manželů) pozemku p. č. XA v k. ú. X (dále jen „pozemek navrhovatelů“; všechny ostatní pozemky uvedené v tomto rozsudku se nachází v tomtéž katastrálním území), jehož jižní část byla územním plánem nově zařazena do plochy přírodní (P), zatímco severní část byla v souladu s dřívější územně plánovací dokumentací ponechána v zastavitelné ploše – plocha smíšená obytná (O). Došlo tak ke změně funkčního využití pozemku navrhovatelů, neboť dle dřívější územně plánovací dokumentace náležel celý i se sousedícím pozemkem p. č. XB, jehož vlastníkem je syn navrhovatelů (dále jen „pozemek syna“), do plochy určené k zástavbě (BV - obytná zástavba venkovského typu).
3. Níže je zobrazen pozemek navrhovatelů na snímku ortofotomapy katastru nemovitostí (obr. 1), na výřezu z hlavního výkresu napadeného územního plánu (obr. 2; oranžová plocha je zastavitelnou plochou smíšenou obytnou) a na výřezu z grafické části Změny č. 2 Územního plánu Nová Ves z roku 2011 (obr. 3; součást šrafované vyznačené lokality 05).



obr. 1



obr. 2



obr. 3

4. Soud již na tomto místě poznamenává, že jižní část pozemku navrhovatelů je ve skutečnosti napadeným územním plánem zařazena do plochy smíšené nezastavěného území (N), nikoliv do plochy přírodní (P), jak se navrhovatelé mylně domnívají. Navrhovatelé pravděpodobně vycházejí z grafické podoby hlavního výkresu územního plánu, jehož legenda obsahuje zjevnou chybu spočívající v nesprávném přiřazení barvy k plochám smíšeným nezastavěného území (N). Ačkoliv jsou totiž tyto plochy na mapě hlavního výkresu barevně odlišeny světle šedozelenou barvou, legenda u hlavního výkresu k nim zjevně chybně přiřazuje barvu bílou. Tato chyba je však na první pohled patrná a z hlavního výkresu i ostatních částí územního plánu lze bez pochyby dovodit zařazení pozemku navrhovatelů do funkčních ploch. O tom, že jeho jižní část patří do plochy smíšené nezastavěného území (N), svědčí zaprvé skutečnost, že tato plocha je na hlavním

výkresu vedle barevného odlišení označena i písmenem N (viz obr. 2, pravý dolní roh). Stejně tak to plyne i z koordinálního výkresu a dalších výkresů územního plánu, v jejichž legendě je plochám smíšeným nezastavěnému území (N) správně přiřazena světle šedozeleň barva. Z hlediska funkčního vymezení by ostatně nedávalo smysl, aby plochy označené světle šedozeleň barvou (ve skutečnosti orná půda, pastviny apod.) podléhaly funkční regulaci jako plochy přírodní (P), které jsou jinak na hlavním výkresu označeny sytější zelenou barvou. I přes nepřesnost obsaženou v legendě hlavního výkresu je tedy nepochybné a na první pohled zjevné, že jižní část pozemku navrhovatelů není zařazena mezi plochy P, nýbrž mezi plochy N. Dle názoru soudu byla tato skutečnost navrhovatelům známa, a to již v průběhu pořizování územního plánu, neboť o tom svědčí okolnost, že na zařazení pozemku navrhovatelů do plochy N sami poukázali již v námítkách proti návrhu územního plánu, což ostatně zopakovali i v nyní podaném návrhu (viz str. 5, poslední odstavec návrhu). Za daných okolností soud nepovažuje uvedenou dílčí chybu grafické části hlavního výkresu územního plánu za nedostatek, který by mohl mít vliv na zákonnost napadeného územního plánu jako celku a který by bránil jeho přezkumu v rozsahu návrhových bodů. Tato vada totiž navrhovatelům neznemožnila uplatnit vůči napadenému územnímu plánu příslušné námitky, jejichž vypořádání soud je schopen posoudit. Z hlediska navrhovatelů uplatněné argumentace ostatně nehraje roli, zda byla v jižní části pozemku navrhovatelů vymezena plocha přírodní (P) nebo plocha smíšená nezastavěného území (N). Funkční regulace ani jedné z těchto ploch neumožňuje realizaci stavebního záměru, jehož se dovolávají. I z tohoto důvodu tedy soud nevyzýval navrhovatele k případné úpravě jejich návrhového petitu a též nepřistoupil ke zrušení napadeného územního plánu pro nepřezkoumatelnost. Pro lepší srozumitelnost však bude soud v tomto rozsudku dále označovat plochu vymezenou v jižní části pozemku navrhovatelů jako plochu smíšenou nezastavěného území (N).

5. Navrhovatelé zaprvé namítají, že došlo k porušení principu kontinuity územního plánování. Změnou č. 2 územního plánu Nová Ves účinnou od 28. 4. 2011 (dále jen „změna č. 2“; pozn.: navrhovatelé nesprávně uvádějí účinnost od 23. 6. 2009) byly pozemek navrhovatelů a pozemek syna zařazeny do plochy obytné zástavby venkovského typu. Podle odůvodnění změny č. 2 měla odpůrkyně v úmyslu vytvořit předpoklady optimálního rozvoje území a výstavby s ohledem na demografický vývoj při zachování příznivého životního prostředí. Navrhovatelé nabyli pozemek v roce 2014 se záměrem výstavby čtyř rodinných domů, přičemž výstavba byla zahájena na pozemku syna. Byl vybudován vodovodní řad, přípojka elektrické energie a byla provedena oprava místní komunikace na pozemku p. č. XC, a to na náklady navrhovatelů. Odpůrkyně vyslovila dne 6. 11. 2019 souhlas s dělením pozemku navrhovatelů na tři stavební parcely, se zvětšením pozemku syna, jakož i s vybudováním pozemní komunikace k obsluze nově vzniklých stavebních parcel. Návrh územního plánu zveřejněný dne 15. 1. 2020 však zařadil jižní část pozemku navrhovatelů do plochy N – smíšené nezastavěné území. Tato změna znemožňuje plánovaný záměr výstavby. Při tvorbě nového územního plánu nelze dle navrhovatelů odhlédnout od toho, jak byly poměry upraveny v dřívější územně plánovací dokumentaci. Změny by měly být odůvodněny nesprávností původního řešení nebo změnou právního prostředí. Územní plán lze revidovat zejména v situaci, kdy musí obec reagovat na nový vývoj, a to po důkladné úvaze, přičemž změna musí být odůvodněna dostatečně silným veřejným zájmem. V dané věci je podstatné, že navrhovatelé dávali investicemi i jednáním s odpůrcem či dotčenými orgány najevo, že usilují o zastavění pozemku třemi rodinnými domy (čtvrtý měl vzniknout na pozemku

syna), což bylo odpůrkyni známo. Odpůrkyně proto nemůže pozemky ze zastavitelné plochy vyjmout, aniž by k tomu byl dán silný veřejný zájem, který v tomto případě chybí. Za situace, kdy navrhovatelé jednali v souladu s cílem dřívější územně plánovací dokumentace, jde ze strany odpůrce o projev libovůle rozporný se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do práv vlastníka.

6. Dále navrhovatelé namítají nepřiměřenost zásahu do jejich práv. Omezení vlastnických práv musí být řádně odůvodněno a mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, musí být činěno v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. V daném případě došlo ke střetu mezi vlastnickým právem navrhovatelů a právem obce na samosprávu, přičemž změnou funkčního určení byla znehodnocena podstatná část pozemku navrhovatelů. Odpůrkyně neučinila a ani nemohla učinit úvahu o tom, zda zvolená regulace odpovídá kritériím přiměřenosti. Územní plán je proto nepřezkoumatelný a nesprávný, což ilustruje např. skutečnost, že část pozemku navrhovatelů byla vyňata z možnosti zastavění, zatímco v jiné části obce byly nově vymezeny plochy k zastavění, které ani nedisponují infrastrukturou a leží v blízkosti rušných komunikací (D6, I/16, II/608). Nebyla prokázána nemožnost zastavění pozemků určených dříve k zastavění a nové plochy byly mezi zastavitelné zařazeny bez odůvodnění, ačkoliv z důvodu těsné blízkosti rušných komunikací na nich výstavbu nelze realizovat. Navíc nově vymezené zastavitelné plochy se z nemalé části nachází na půdě s I. třídou ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), což omezuje možnost jejich mimozemědělského využití. Navrhovatelé konkrétně uvádí pozemky p. č. XD, XE, XF, XG, XH a XCH, které z nemalé části podléhají nejvyšší ochraně I. třídy půdy ZPF. Pozemek navrhovatelů je rovněž součástí ZPF, avšak jde o méně hodnotnou půdu. Odpůrkyně nehodnotila situaci v těchto lokalitách a nedostatečně porovnávala soukromý zájem navrhovatelů a míru zásahu do jejich práv s veřejným zájmem stojícím na zamýšleném zákonném cíli. Porovnání vlastně ani nemohla provést, jelikož na vyjmutí pozemku navrhovatelů ze zastavěného území neexistuje žádný veřejný zájem. Jižní část pozemku navrhovatelů byla zařazena do plochy nezastavitelné stavbami pro bydlení bez dalšího, a proto bylo vlastnické právo navrhovatelů nepřiměřeně zasaženo.
7. Zatřetí navrhovatelé namítají nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách uplatněných po projednání návrhu územního plánu, v jejichž rámci mj. poukázali na dle jejich názoru dostatečnou dopravní dostupnost pozemku navrhovatelů. Ačkoliv odpůrkyně tvrdila, že na pozemku p. č. XI navazujícím z jihu na pozemek navrhovatelů nebude zbudována zpevněná komunikace, je již připraven projekt rekonstrukce této komunikace ve spolupráci se Státním pozemkovým úřadem. V návrhu územního plánu na tomto pozemku byla vymezena plocha VP – cesty, veřejná prostranství [pozn. soudu – ve skutečnosti byl pozemek p. č. XI již v návrhu územního plánu a poté i v jeho finální verzi podélně rozdělen zčásti na plochu vodní (T) a zčásti na plochu smíšenou nezastavěného území (N)]. I kdyby však dopravní napojení pozemku navrhovatelů od jihu scházelo, je dostupnost zajištěna ze severu z veřejné pozemní komunikace na pozemku p. č. XC. Dopravní dostupnost je řešena v rámci projektu rozdělení pozemků a výstavby. Odpůrkyně o námitce rozhodla tak, že jí částečně vyhověla, není však zřejmé, v čem má částečné vyhovění spočívat. Rozhodnutí odůvodnila tím, že je zajištěno dopravní napojení pouze v severní části pozemku navrhovatelů, a tím, že pozemní komunikace na pozemku p. č. XI z jihu nebude dostatečná pro obsluhu obytné zástavby s ohledem na její šíři a absenci výhybek. Odpůrkyně se přitom nevypořádala s podstatnými argumenty, jež uvedli

navrhovatelé, a možnými dopravními alternativami. Nedostatečnost dopravního napojení je zástupným a účelovým argumentem. Šíře komunikace vedoucí z jihu není v místě ničím neobvyklým, neboť mnohé místní komunikace nedosahují šíře ani 3 metrů, např. jde o místní komunikaci na pozemku p. č. XJ. Rozhodnutí o námitkách je tak nepřezkoumatelné, neboť stojí na zjevně chybných závěrech o dopravní obslužnosti pozemku navrhovatelů a nevypořádává se s argumentací týkající se porušení principu kontinuity územního plánování, zkrácení vlastnického práva navrhovatelů a k iracionalitě zvoleného řešení. S uplatněnými námitkami se odpůrkyně nevypořádala ani poté, co je navrhovatelé opakovaně uplatnili po opakovaném veřejném projednání návrhu v lednu 2021.

8. Závěrem navrhovatelé nad rámec návrhových bodů popsali postup odpůrkyně a její údajnou nečinnost při vyřizování žádosti o připojení pozemní komunikace na pozemku navrhovatelů ke komunikaci na pozemku p. č. XC. Mají za to, že odpůrkyně (resp. její starosta) v této věci nejednala nestranně a blokovala záměr navrhovatelů na výstavbu tří rodinných domů.

Vyjádření odpůrkyně

9. Odpůrkyně navrhla zamítnutí návrhu. Na úvod poznamenala, že možnost zastavitelnosti pozemku navrhovatelů podle předchozí územně plánovací dokumentace byla důsledkem nepromyšlené změny přijaté dřívějším vedením, jejíž negativní následky musel vyřešit napadený územní plán. Navrhovatelé, resp. jejich právní předchůdce měli mnoho let na realizaci stavebního záměru. Odpůrkyně souhlasila s dělením pozemku za podmínek uvedených ve vyjádření ze dne 6. 11. 2019, mj. po odstranění nežádoucího stavu, kdy pozemek navrhovatelů není (ze severu) dopravně napojen odpovídající komunikací na pozemku p. č. XC. Tato podmínka nebyla splněna. Jižní část pozemku navrhovatelů není dopravně obsloužena, neboť pozemek p. č. XI má povahu nezpevněné polní cesty a nesplňuje základní předpoklady k tomu, aby mohl plnit funkci příjezdové komunikace k zástavbě. Tuto skutečnost odpůrkyně oznámila navrhovatelům již ve sdělení ze dne 8. 12. 2020. Nesouhlas s navrhovaným napojením pozemku navrhovatelů na polní cestu odpůrkyně sdělila navrhovatelům i ve vyjádření ze dne 7. 12. 2020. Obec nehodlá tuto cestu zkapacitňovat ani zpevňovat. Projekt řešený Státním pozemkovým úřadem zpracován není ani se na něm nepracuje. K namítanému nedostatečnému odůvodnění přijatého řešení odpůrkyně odkázala na odůvodnění celého územního plánu a na rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, týkající se zohlednění stavu a šířky přístupové komunikace při vypořádání námitek k návrhu územního plánu. Odpůrkyně nechce vytvářet v území neřešitelné problémy a dluh na veřejné infrastrukturu bezhlavým vymezováním zastavitelných pozemků, a proto přistoupila ke zvolené regulaci. Logicky vysvětlila, proč nemohla ponechat jižní část pozemku navrhovatelů v zastavitelné ploše, neboť nemohl být dostatečně dopravně obsloužen po rozparcelování jedinou pozemní komunikací na pozemku p. č. XC tak, aby byly vymezeny pozemky odpovídající obecným požadavkům na využívání území. Ponecháním části pozemku navrhovatelů, která je dopravně obsloužena v zastavitelné ploše, bylo zasaženo do práv navrhovatelů v minimálním rozsahu. Odpůrkyně postupovala obdobně jako obec ve věci řešené v rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, přičemž proporcionalita zvoleného řešení vyplývá z odůvodnění rozhodnutí o námitkách. To platí i pro argumenty týkající se porušení principu kontinuity územního plánování. Ačkoliv uplatněné námitky

byly poměrně rozsáhlé, opakovaly stále totéž a k otázce nedostatku veřejné dopravní infrastruktury obsahovaly jen málo konkrétních argumentů. Rozhodnutí o námitkách je podle odpůrkyně dostatečné a je z něj seznatelné, z jakých důvodů bylo rozhodnuto daným způsobem. Ohledně namítaného odlišného zacházení s pozemkem navrhovatelů oproti jiným plochám (tj. diskriminaci navrhovatelů) odpůrkyně uvedla, že navrhovatelé odkazují na zastavitelné plochy vymezené na pozemcích ZPF. Tato argumentace ale není přílehavá, neboť nezastavitelnost pozemku navrhovatelů není dána omezeními zastavitelnosti ZPF, ale chybějící infrastrukturou. Vlastníci označených pozemků nejsou ve srovnatelném postavení, jejich dopravní napojení je vyřešeno, a tudíž nejde o diskriminaci.

10. K tvrzení navrhovatelů o obstrukcích při vyřizování jejich žádosti o připojení k pozemní komunikaci odpůrkyně uvedla, že rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 23. 4. 2021, na něž navrhovatelé odkázali, svědčí ve prospěch odpůrkyně, která proto nechápe, proč navrhovatelé tyto skutečnosti ve svůj neprospěch zmínili.

Replika navrhovatelů

11. V replice k vyjádření odpůrkyně navrhovatelé uvedli ohledně změny č. 2, že i když ji odpůrkyně považuje za problematickou, nelze navrhovatelům vytýkat, že by si počínali neobezřetně, neboť ze všech okolností vyplývalo, že na pozemku navrhovatelů mohli stavět. Tvrzení o nepromyšlenosti změny č. 2 potvrzuje, že došlo k porušení principu kontinuity, neboť změna vedení obce neznamená, že by se z územního plánu mohl stát tržací kalendář, který se bude měnit po každých volbách. Navrhovatelé se záměrem netajili a spoléhali na to, že jim nebude možnost zastavění pozemku odejmuta. Tvrzení o tom, že navrhovatelé měli čas k realizaci stavebního záměru, považují za pokrytecké, neboť odpůrkyně blokovala umístění staveb a infrastruktury na pozemku tím, že neumožnila jako silniční správní úřad připojení na místní komunikaci. Odpůrkyně skutečně nabídla navrhovatelům uzavření smlouvy zavazující navrhovatele k výstavbě veřejné infrastruktury, což ale navrhovatelé odmítli, neboť požadavky odpůrkyně byly nesplnitelné a ekonomicky neúnosné. Policie České republiky navíc vydala souhlasné stanovisko s napojením pozemku navrhovatelů na pozemní komunikaci na pozemku p. č. XC a obecní úřad odpůrkyně jako silniční správní úřad připojení povolil. Poté nastaly obstrukce s povolením nového napojení pozemku navrhovatelů na komunikaci na pozemku p. č. XC, které odpůrkyně nečinností zablokovala. Navrhovatelé dále předložili listinné přílohy, z nichž má vyplývat profil komunikace na pozemku p. č. XI, kde má údajně Státní pozemkový úřad ve spolupráci s odpůrkyní v horizontu 1-2 let realizovat zpevněnou komunikaci o šířce 5-9,5 m. Stávající komunikace na pozemku p. č. XI není ideální, ale pokud by platilo, že se zastavitelné plochy vymezují jen na pozemcích s kapacitně dostačující přístupovou komunikací, nebylo by možné vymezit nové plochy k bydlení ani na jiných lokalitách. Poukázali např. na pozemek p. č. X, který není vybaven dopravní infrastrukturou.

Duplika odpůrkyně

12. Odpůrkyně v duplice zdůraznila, že vlastníci pozemků nemají veřejné subjektivní právo na to, aby se jejich pozemek stal stavebním anebo jím na neurčitě dlouhou dobu zůstal, a odkázala přitom na § 5 odst. 6 a § 102 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 47/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Dále zdůraznila, že komunikace na pozemku p. č. XC nesplňuje podmínky

stanovené stanoviskem Policie České republiky k připojení z pozemku navrhovatelů. Není povinností odpůrkyně vybudovat a financovat potřebnou infrastrukturu.

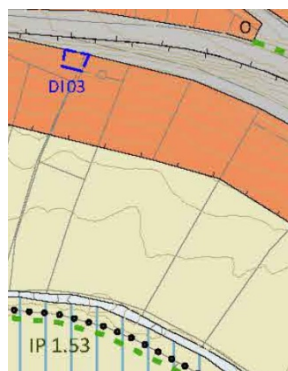
Legitimace navrhovatele a splnění procesních podmínek

13. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. Mezi účastníky řízení je nesporné (a soud si též ověřil nahlédnutím do katastru nemovitostí), že navrhovatelé vlastní nemovitost v území regulovaném napadeným územním plánem, a jejich vlastnické právo tak může být napadenou regulací dotčeno. Soud má tudíž za to, že navrhovatelé předložili dostatečné tvrzení o možném dotčení jejich právní sféry, a jsou proto aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení části napadeného územního plánu.
14. Napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání územního plánu byla vyvěšena dne 10. 8. 2021, tudíž 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 25. 8. 2021. Návrh podaný dne 25. 8. 2022, tj. v poslední den lhůty je proto včasný.
15. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání [§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.] obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Návrh má všechny zákonem požadované náležitosti. Navrhovatelé namítají nepřezkoumatelnost územního plánu (rozhodnutí o námitkách navrhovatelů), jeho nezákonnost (porušení principu kontinuity) a nepřiměřenost zvolené regulace.
16. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
17. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Navrhovatelé s tímto postupem souhlasili výslovně, a pokud jde o odpůrkyni, má soud za to, že i ona souhlasí, neboť ani na výzvu soudu nesdělila, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí.
18. Dokazování soud neprováděl. Všechny skutečnosti rozhodné pro posouzení věci jsou zachyceny v předložené spisové dokumentaci, jejímž obsahem se dokazování neprovádí. Listiny navržené účastníky řízení soud neprovedl, neboť jsou již buď součástí spisové dokumentace anebo se vztahují k okolnostem a skutečnostem, které nejsou pro posouzení věci relevantní.

Skutečnosti zjištěné z obsahu správního spisu

19. Z územního plánu obce Nová Ves z roku 2001 ve znění změny č. 2, jež nabyla účinnosti dne 28. 4. 2011, vyplývá a mezi účastníky není sporné, že do doby přijetí územního plánu byla na pozemku navrhovatelů a pozemku syna podle předchozí územně plánovací dokumentací vymezena plocha obytné zástavby venkovského typu (lokalita č. 5). Stanovená regulace funkčního využití této plochy umožňovala mj. zastavění pozemku navrhovatelů rodinnými domy.

20. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo na zasedání konaném dne 8. 2. 2016 o pořízení nového územního plánu a usnesením ze dne 12. 6. 2017 schválilo jeho zadání. Po společném jednání byl vypracován návrh územního plánu, dle něhož byl pozemek syna a část pozemku navrhovatelů zařazeny v severní části do plochy smíšené obytné (O), umožňující mj. činnosti a stavby pro bydlení a s bydlením bezprostředně související. Jižní část pozemku navrhovatelů byla zařazena do plochy smíšené nezastavěného území (N), připouštějící pouze činnosti, stavby a opatření pro využívání a produkci přírodních zdrojů a rekreační využívání krajiny (zejména orná půda, pastviny, trvalé travní porosty, sady, chmelnice, vinice a zahrady a činnosti a drobné stavby v krajině vyjma činností a staveb pro lesnictví). Hranice mezi plochami N a O byla přitom tvořena přímkou navazující na pozemkovou hranici mezi pozemkem navrhovatelů a pozemkem syna, tedy severněji než ve výsledném znění napadeného územního plánu (viz obr. 4).



obr. 4

21. Dne 15. 1. 2020 se konalo veřejné projednání návrhu územního plánu, po němž navrhovatelé podali dne 22. 1. 2020 námitky. Ve vztahu k navrhovanému funkčnímu využití pozemku navrhovatelů uplatnili obdobnou argumentaci jako v návrhu na zrušení územního plánu v nyní projednávané věci (viz body 3 až 5 tohoto rozsudku). Mimoto zpochybnili navrhovanou regulaci i ve vztahu k dalším pozemkům, plochám a navrhovaným opatřením. Navrhli, aby byl celý pozemek navrhovatelů zařazen do plochy smíšené obytné (O).
22. Veřejnou vyhláškou ze dne 30. 11. 2020 bylo oznámeno opakované veřejné projednání konané dne 4. 1. 2021. Návrh územního plánu byl přitom po prvním veřejném projednání upraven tak, že hranice mezi plochami O a N na pozemku navrhovatelů byla posunuta jižním směrem, tj. jižně od pozemkové hranice s pozemkem syna, čímž došlo ke zvětšení rozlohy plochy O na pozemku navrhovatelů na úkor plochy N (viz obr. 2). Navrhovatelé opětovně podali námitky, v nichž mj. odkázali na námitky podané dne 22. 1. 2020 po veřejném projednání návrhu. Uvedli, že nesouhlasí s tím, že námitkám ze dne 22. 1. 2020 bylo vyhověno jen částečně, a znovu navrhli, aby byl pozemek navrhovatelů celý zahrnut do plochy smíšené obytné (O).
23. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo dne 26. 7. 2021 usnesením č. 3/7/2021 o vydání územního plánu. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 10. 8. 2021 a sejmuta dne 26. 8. 2021. Územní plán nabyl účinnosti dne 25. 8. 2021.
24. Z obsahu územního plánu plyne, že pozemek navrhovatelů byl z hlediska funkčního využití rozdělen na dvě části. Severní část pozemku navrhovatelů přiléhající k pozemku p.

č. XC a pozemku syna byla zařazena mezi plochy smíšené obytné (O). Pro tuto plochu je stanoveno přípustné funkční využití: *„činnosti a stavby pro bydlení a s bydlením bezprostředně související (zejména činnosti a stavby pro rekreaci a činnosti a stavby pro nerušící produkci)“*. Pozemek je zároveň zařazen do lokality Z04 – K Sazené, pro kterou jsou stanoveny podmínky etapizace (I. etapa): *„Bude zajištěno opatření DN12 (nová komunikace) a zajištěna nová trafostanice TSN01.“* Z výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací plyne, že komunikace DN12 se má nacházet na pozemku p. č. XC přiléhajícím ze severu k pozemku navrhovatelů. V odůvodnění územního plánu se k této komunikaci v části f/2.3.1 bod 6 uvádí: *„DN12 Nová komunikace – souběžná se silnicí III/24032 k obsluze plochy Z04 – MO1 -/4,5/20 (jednopruhová obousměrná komunikace s obratištěm pro osobní vozidla, jednosměrný sjezd ve směru do obce Nová Ves ze silnice III/24032, vjezd i výjezd napojením na silnici III/24032 přes pozemek parc. č. XJ).“*

25. Jižní část pozemku navrhovatelů je naopak zařazena mezi plochy smíšené nezastavěného území (N), pro něž jsou stanoveny jako přípustné způsoby využití: *„činnosti, stavby a opatření pro využívání a produkci přírodních zdrojů a rekreační využívání krajiny (zejména orná půda, pastviny, trvalé travní porosty, sady, chmelnice, vinice a zahrady a činnosti a drobné stavby v krajině vyjma činností a staveb pro lesnictví).“* Pozemek p. č. 1174 přiléhající k pozemku navrhovatelů z jihu je podélně rozdělen mezi dvě plochy. K pozemku navrhovatelů přiléhá nejprve pás plochy vodní (T) a na zbylém pásu je vymezena plocha smíšeného nezastavěného území (N).
26. Pro všechny shora uvedené typy ploch (stejně jako pro všechny ostatní plochy ve správním území) je průřezově stanoven jako přípustný způsob využití: *„Nezbytná dopravní a technická infrastruktura; vedlejší stavby a činnosti doplňující stavbu hlavní; zatravněné a parkově upravené plochy, dřeviny, vodní plochy a toky; veřejná prostranství a cestní síť v krajině.“*
27. Z odůvodnění územního plánu dále plyne, že se navrhovatelé domáhali zachování původního využití pozemku navrhovatelů již připomínkami k návrhu územního plánu pro společné jednání. K nim odpůrkyně uvedla, že připomínky k soukromým záměrům budou řešeny celistvě až po výsledcích veřejného projednání návrhu územního plánu proto, aby byla zajištěna optimální návaznost všech záměrů a požadavků v území.
28. Rozhodnutí o námitkách navrhovatelů ze dne 22. 1. 2020 (viz bod 21 a 3 až 5 tohoto rozsudku) k návrhu územního plánu po veřejném projednání je obsaženo v odůvodnění územního plánu. Odpůrkyně uvedla, že vyhověla námitce jen částečně. V odůvodnění se uvádí: *„Předmětný pozemek je částečně zařazen do zastavitelných ploch v části přiléhající k silnici X z důvodu celistvosti a dokončení zástavby při silnici k Sazené v souladu s požadavky urbanistické koncepce, kap. c/3 ‚Zástavbu Nové Vsi rozvíjet postupně podél tangenciálních cest.‘ Zastavitelná plocha je v souladu s urbanistickou koncepcí vymezena na všech dotčených pozemcích. Šířka zastavitelné plochy je stanovena tak, aby umožňovala realizaci zástavby dle podmínek prostorového uspořádání (kap. f/1.2) stanovených návrhem ÚP. Dopravní obsluha pozemků je navržena ze stávajících komunikací v ploše veřejného prostranství na severní hranici předmětného pozemku. Dle podmínek prostorového uspořádání je možné umísťovat zástavbu pouze na pozemcích v návaznosti na plochu veřejných prostranství, která odpovídají alespoň minimálním požadavkům vyhlášky 501/2006 Sb., v platném znění, na šířku veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného nebo bytového domu. Pozemní komunikace musí být funkční skupiny minimálně C nebo D1. Jižní část předmětného pozemku nepřiléhá k ploše veřejného prostranství, na pozemku parc. č.*

XI se nachází pouze účelová komunikace, polní cesta, která nesplňuje požadavky ČSN na obslužnou komunikace zajišťující přístup k zástavbě např. rodinných domů. Ze sdělení pozemkového úřadu ze dne 6. 4. 2020, č. j. SPU 119588/2020, vyplývá, že dle zpracované dokumentace pro plán společných zařízení se jedná o stávající nebezpečnou polní cestu značně využívanou, navrženou k celkové rekonstrukci. Její realizace umožní přístup k řadě zahrad a k přilehlým zemědělským pozemkům a odkloní průjezd zemědělské techniky z úzkých uliček v obci. Cesta je navržena jako vedlejší polní cesta, kategorie P 4,0/30. Z uvedeného (zejména nedostatečná šířka 3m, absence výhyben a parkovacích zálivů, sítě technické infrastruktury) vyplývá, že cesta není navržena pro obsluhu obytné zástavby, ale pouze jako účelová komunikace pro zemědělskou techniku. Vymezení komunikace obsluhující obytnou zástavbu podél přítoku Bakovského potoka je v rozporu s urbanistickou koncepcí kap. c/2, údolí Bakovského potoka rozvíjet pro přírodně rekreační využití, a dále s koncepcí uspořádání krajiny kap. e/2, chránit krajinné zázemí údolí Bakovského potoka jako páteř krajinné infrastruktury. V prostoru údolí Bakovského potoka a údolí Vltavy, vymezeném „částí plochy pro krajinnou infrastrukturu“ k vymezení nových místních komunikací obsluhujících obytnou zástavbu, resp. předpokládající budoucí obytnou zástavbu, nedochází. V kap. f/2.3.1 je stanoveno, že místní komunikace budou přednostně navrhovány tak, aby oboustranně obsluhovaly zastavěné území nebo zastavitelné plochy a nevznikaly tedy nové obslužné jednostranně využívané komunikace.“

29. Námitkám uplatněným navrhovatelí dne 11. 1. 2021, tj. po opakovaném veřejném projednání odpůrkyně nevyhověla, přičemž jen stručně konstatovala, že z předložených dokladů nevyplývají nové skutečnosti, než ty uvedené v námitce k veřejnému projednání.

Obecná východiska posouzení návrhu

30. Soud při přezkumu napadeného OOP vychází z algoritmu (testu), který byl historicky vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).
31. S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů [§ 101d odst. 2 s. ř. s.]. V posuzované věci vznesli navrhovatelé tři okruhy námitek. První okruh se týká tvrzené nepřezkoumatelnosti územního plánu, resp. rozhodnutí o námitkách (3. krok algoritmu), druhý okruh tvrzené nezákonnosti územního plánu z důvodu porušení principu kontinuity (4. krok algoritmu) a konečně třetí okruh namítané nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelů (5. krok algoritmu). Pouze těmito návrhovými body se soud mohl zabývat.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

32. Navrhovatel spatřuje nepřezkoumatelnost územního plánu primárně v nevypořádání jeho námitek uplatněných po veřejném projednání návrhu územního plánu v lednu 2020.
33. Judikatura vztahující se k požadavkům na míru konkrétnosti vypořádání námitek proti opatření obecné povahy se vyvíjela. K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se vyjádřil NSS již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „[p]odle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“ Reakcí na tento přístup požadující vysoký standard vypořádání námitek byl náleží Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. V něm sice Ústavní soud nevyločil užití § 68 odst. 3 správního řádu, avšak konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování, což by mohlo představovat zásah do práva na obecní samosprávu. Později Ústavní soud tyto závěry upřesnil v nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, v němž uvedl, že samotné rozhodnutí o námitkách musí obsahovat odůvodnění odpovídající požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu, v ostatních částech však s ohledem na specifika územního plánování již takovou podrobnost vyžadovat nelze. S tímto přístupem se zdejší soud již opakovaně ztotožnil, přičemž též zdůraznil, že důvody, proč vydavatel územního plánu nevyhověl námitce dotčeného vlastníka, nelze hledat pouze ve vlastním vypořádání námitek, nýbrž i v obecné části odůvodnění územního plánu (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2019, č. j. 43 A 161/2018-104). Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená 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).
34. Soud se v první řadě zabýval námitkou, podle níž není z odůvodnění rozhodnutí o námitkách zřejmé, proč odpůrkyně rozhodla tak, že jim částečně vyhověla. Soud dává navrhovatelům částečně za pravdu v tom, že v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů není znění výroku explicitně vysvětleno. Jak však již bylo uvedeno shora uvedeno, při hodnocení přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách se nelze striktně omezovat na text jeho odůvodnění, ale je třeba ji posuzovat v kontextu odůvodnění celého územního plánu. Současně je třeba zohlednit i konkrétní obsah námitek podaných navrhovateli k návrhu územního plánu, z nichž plyne, že se domáhali toho, aby byla na **celém pozemku** navrhovatelů vymezena jako plocha smíšená obytná (O). V kontextu takto formulovaného požadavku je pak zřejmé, že mu bylo vyhověno jen částečně, a to tak, že

mezi plochy O byla zařazena jen severní část pozemku navrhovatelů. Navíc nelze přehlédnout, že původní návrh projednáváný v lednu roku 2020 byl po tomto veřejném projednání upraven tak, že hranice mezi plochou smíšenou obytnou (O) a plochou smíšenou nezastavěného území (N) byla na pozemku navrhovatelů posunuta jižním směrem, čímž došlo ke zvětšení plochy smíšené obytné (O). Důvod této dílčí úpravy je v odůvodnění rozhodnutí o námitkách vysvětlen tím, že šířka zastavitelné plochy byla stanovena tak, aby umožňovala realizaci zástavby dle podmínek prostorového uspořádání stanovených návrhem územního plánu. I v této skutečnosti tak lze spatřovat dílčí vyhovění požadavkům navrhovatelů. Ačkoliv tedy není v odůvodnění námitky výslovně uvedeno, v čem spočívá částečné vyhovění námitkám navrhovatelů, z jeho kontextu lze důvod bez pochyb dovodit.

35. Navrhovatelé dále vytýkají odpůrkyni, že se nevypořádala řádně s jejich námitkami k návrhu územního plánu, jimž se domáhali zařazení celé plochy pozemku navrhovatelů mezi plochy smíšené obytné (O). Soud se s touto námitkou neztotožňuje. Byť je odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů koncipováno poměrně stručně (ve srovnání s délkou uplatněných námitek), přiléhavě zachycuje klíčové důvody, jež vedly odpůrkyni k tomu, že tomuto požadavku nevyhověla v celém rozsahu. Pouhá skutečnost, že navrhovatelé se závěry odpůrkyně a způsobem vypořádání jejich námitek nesouhlasí, nečiní rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelným.
36. Odpůrkyně v první řadě vysvětlila, že se řídila požadavky urbanistické koncepce formulovanými v obecné části odůvodnění územního plánu, podle nichž se má zástavba v obci rozvíjet podél cest, mj. i u cesty vedoucí do obce Sazená, u níž se nachází pozemek navrhovatelů. Z tohoto důvodu umožňuje územní plán zástavbu na severní části pozemku navrhovatelů, pro niž je zajištěna možnost dopravního napojení na již existující komunikaci hraničící ze severu s pozemkem navrhovatelů, u níž územní plán předpokládá, že v rámci podmínek etapizace výstavby bude v budoucnu stavebně upravena a rozšířena. Na pozemku p. č. XC je totiž naplánována výstavba nové komunikace DN12 (kapitola f/2.3.1 bod 6 územního plánu a jeho odůvodnění), která by měla splnit požadavky na odpovídající dopravní napojení pozemku (§ 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území).
37. Pokud jde o vyloučení zastavitelnosti jižní části pozemku navrhovatelů, není pravdou, že by odpůrkyně tuto regulaci odůvodnila pouze absencí odpovídajícího dopravního napojení, jak se snaží interpretovat navrhovatelé odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Odpůrkyně sice skutečně zdůraznila, že dopravní napojení pozemku navrhovatelů z jihu prostřednictvím účelové komunikace (polní cesty) na pozemku p. č. XI je vyloučena, neboť jde o cestu, která není určena pro obsluhu obytné zástavby, ale o polní cestu pro pohyb zemědělské techniky. Tomu ostatně odpovídá i skutečnost, že komunikace na tomto pozemku nebyla v grafické části územního plánu jako plocha veřejného prostranství VP či plocha dopravní (D) ani vyznačena, neboť na tomto pozemku je vymezena zčásti plocha vodní (T) a zčásti plocha smíšená nezastavěného území (N). Navrhovatelé ovšem přehlíží, že odpůrkyně jako další důvody zdůraznila i to, že podle obecné části odůvodnění by vymezení dopravní komunikace na pozemku p. č. XI k obsluze obytné zástavby bylo v rozporu s urbanistickou koncepcí a koncepcí uspořádání krajiny podle územního plánu. Údolí Bakovského potoka, jehož hranici tvoří právě pozemek p. č. XI, je totiž určeno k rozvoji přírodně rekreačního využití a je chráněno jako páteř krajinné infrastruktury. I tyto aspekty tedy dle odpůrkyně na tomto pozemku vylučují možnost zřízení komunikace

umožňující dopravní napojení pozemku navrhovatelů z jihu. Konečně odpůrkyně poukázala na to, že koncepce dopravní silniční infrastruktury (kapitola f/2.3.1 odůvodnění územního plánu) vychází z preference oboustranně obslužných komunikací, což vylučuje také možnost dopravního napojení jižní části pozemku navrhovatelů nově vybudovanou obslužnou komunikací vedoucí od severu.

38. Navíc nelze opomenout ani část odůvodnění územního plánu, jež se věnuje vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřebě vymezení nových zastavitelných ploch (bod p/). Zde se s ohledem na projevující se suburbanizační tlak (stěhování obyvatel z metropole) a prevenci jeho nežádoucích důsledků mj. uvádí, že územní plán přednostně umožňuje zastavění proluk v zastavěném území, přičemž převážná část zastavitelných ploch byla převzata z předchozího územního plánu. Nové zastavitelné plochy jsou vymezovány pouze za účelem vhodného uspořádání struktury zástavby, zajištění návaznosti veřejných prostranství a dopravní infrastruktury a řešení rozhraní sídla a krajiny. **Rozsah zastavitelných ploch byl redukován s ohledem na skutečný potenciál rozvoje obce i dopad na charakter území a ráz krajiny.** Z této obecné části odůvodnění územního plánu tak lze dovodit, že redukce zastavitelnosti pozemku navrhovatelů byla vedle již zmíněných úvah také výsledkem vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení nově zastavitelných ploch, jež v celkovém výsledku vede ke zmenšení rozsahu zastavitelných ploch na území odpůrkyně.
39. Odpůrkyně tedy dle soudu dostatečně osvětlila důvody, jež ji vedly ke zvolenému řešení a k odchýlení se od původní územně plánovací regulace umožňující zastavění celého pozemku navrhovatelů. Tímto způsobem implicitně odůvodnila, proč v daném případě neupřednostnila kontinuitu územně plánovací dokumentace a nově zvolila přísnější regulaci. Zároveň tím také jasně vyjádřila účel a cíl zvolené regulace, jejichž význam dle odpůrkyně zjevně převažuje nad soukromým zájmem navrhovatelů na zachování zastavitelnosti pozemku navrhovatelů v celém jeho rozsahu. Jinými slovy, odpůrkyně srozumitelně identifikovala veřejné zájmy, jejichž význam v rámci testu proporcionality zásahu do práv navrhovatelů převažuje nad ochranou jejich soukromého zájmu. Ani skutečnost, že odpůrkyně nereagovala výslovně na každý dílčí argument či argumentační linii prezentované v námitkách podaných navrhovatelem (princip kontinuity, vyvážení konkurujících zájmů), tedy nečiní rozhodnutí o námitkách, potažmo celý územní plán nepřezkoumatelným.
40. Konečně navrhovatelé namítali, že se odpůrkyně řádně nevypořádala s námitkami k návrhu územního plánu, jež uplatnili v lednu roku 2021 po opakovaném veřejném projednání. K tomu je třeba zdůraznit, že dle § 53 odst. 2 stavebního zákona se při veřejném opakovaném projednání návrh územního plánu neprojednává v celém rozsahu, ale pouze v rozsahu úprav, k nimž došlo na základě uplatněných stanovisek, námitek a připomínek po (prvním) veřejném projednání návrhu územního plánu. Tím je současně vymezen i okruh dotčených osob, které mohou (znovu) podávat námitky při opakovaném veřejném projednání návrhu. K námitkám, které se netýkají provedených úprav, se vůbec nepřihlíží (viz též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 35). V projednávané věci došlo po veřejném projednání v lednu 2020 k jediné úpravě návrhu územního plánu. Jak již bylo shora uvedeno, na pozemku navrhovatelů byla zvětšena plocha smíšená obytná (O). Navrhovatelé by tedy byli teoreticky oprávněni při opakovaném veřejném projednání návrhu napadnout námitkami

pouze tuto dílčí úpravu návrhu územního plánu, která jim je však zjevně k jejich prospěchu. To však neučinili, neboť v podstatě jen zopakovali tytéž důvody a skutečnosti, jež uplatnili již v námitkách z 22. 1. 2020, na něž současně odkázali, a opětovně se domáhali začlenění celého pozemku navrhovatelů do plochy smíšené obytné (O). Odpůrkyně tak správně uvedla, že námitky neobsahují nové skutečnosti než ty, které navrhovatelé uplatnili již po (prvním) veřejném projednání. V této fázi řízení již nebyli navrhovatelé oprávněni tytéž námitky uplatnit. Byť tedy v tomto případě vyjádřila odpůrkyně důvod zamítnutí poměrně neobratně, rozhodně nepochybila, pokud za dané situace opakovaně uplatněné námitky zamítla.

41. Nad rámec uvedeného soud dodává, že se navrhovatelé v podaných námitkách, jak k prvnímu, tak opakovanému veřejnému projednání návrhu, domáhali i celé řady dalších změn či úprav návrhu územního plánu, tedy nikoliv jen změny funkčního využití pozemku navrhovatelů (zpochybnili např. vymezení ploch Z02, Z03, Z 10, Z20, vymezení veřejně prospěšných staveb, vedení veřejných komunikací, biokoridorů, umístění rozvojových ploch). Tyto požadavky resp. návrhy na úpravu návrhu územního plánu se přitom nevztahují bezprostředně k funkčnímu využití pozemku navrhovatelů, a vzhledem k tomu, že navrhovatelé nedoložili ani netvrdili, že by danou regulací byly bezprostředně dotčeni na svých vlastnických právech, jde podle obsahu spíše o připomínky k návrhu územního plánu (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Pro posuzovanou věc je však podstatné, že zmíněné námitky navrhovatelé ani náznakem nezahrnuly do argumentace obsažené v podaném návrhu na zrušení části územního plánu. Nenamítali ani nevypořádání zmíněné části podaných námitek, neboť tvrzení o nepřezkoumatelnosti územního plánu vztáhli výlučně k odůvodnění regulace funkčního využití pozemku navrhovatelů. S ohledem na zásadu vázanosti návrhovými body se soud proto otázkou přezkoumatelnosti vypořádání uvedené části námitek podaných navrhovateli po veřejném projednání, resp. opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu nemohl zabývat, a ponechal tedy tuto otázku stranou.

42. Návrhový bod není důvodný.

Porušení kontinuity územního plánování

43. Navrhovatelé dále namítají, že odpůrkyně měla při stanovení regulace funkčního využití pozemku navrhovatelů respektovat stav podle dřívější územně plánovací regulace, a případnou změnu mohla odůvodnit pouze silným veřejným zájmem přesahujícím svým významem míru zásahu do práv navrhovatelů.
44. Je třeba vycházet z toho, že územní plánování je dlouhodobým procesem, který probíhá kontinuálně a v ideálním případě by nově přijímaná regulace měla obsahově navazovat na tu stávající. Neznamená to samozřejmě, že je třeba převzít všechny návrhové plochy, neboť tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj či změny v území. Dotčené osoby nicméně musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jediné tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných i soukromých prostředků. Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně

nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, bod 56).

45. Také další judikatura NSS (srov. např. rozsudek ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53) potvrzuje, 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 také např. v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, zdůraznil, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu ovšem 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 bez dalšího 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. I Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, konstatoval, že stejně tak se „[n]elze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí“. Přestože vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svých požadavků, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, nebo ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68), k omezení jeho vlastnického práva regulací obsaženou v územním plánu může dojít pouze při dodržení výše popsanych zásad.
46. Soud má za to, že odpůrkyně v daném případě přednesla dostatečně silné důvody, proč se rozhodla zastavitelnost pozemku navrhovatelů částečně omezit (nikoliv však zcela vyloučit). Zvolená regulace má zjevně za cíl omezení živelné výstavby, harmonizaci stavebního rozvoje a zajištění dostatečné dopravní dostupnosti pozemků nově určených k zastavění. Nelze pominout, jak již bylo zmíněno, že územním plánem a jeho odůvodněním se vine snaha o vytyčení základů pro urbanisticky kvalitní rozvoj obce při zajištění potřebné dopravní i jiné infrastruktury. Rozhodně nelze považovat za nelegitimní či dokonce nezákonný požadavek odpůrkyně, aby k novým stavbám určeným k bydlení bylo zajištěno odpovídající dopravní napojení respektující požadavky na jejich kvalitu, rozměry a kapacitu stanovené obecně závaznými dopravními předpisy případně příslušnými technickými normami. Skutečnost, že z více či méně dávné minulosti již v obci existují dopravní komunikace, které současné požadavky nesplňují, nemůže být důvodem k tomu, aby na jejich naplnění odpůrkyně rezignovala, pokud jde o nově plánované a v budoucnu realizované stavby.
47. Za podstatný argument dále považuje soud i snahu o dílčí omezení nové výstavby a redukci zastavitelných ploch, jež s sebou přináší zvýšenou zátěž v podobě tlaku na dostupnou veřejnou infrastrukturu zajišťovanou odpůrkyní či jinými dodavateli. Konečně za podstatný důvod omezení výstavby na pozemku navrhovatelů považuje soud i snahu o zachování krajinného významu a přírodního charakteru údolí Bakovského potoka, který tvoří významnou lokalitu N2.1 a krajinně rekreační osnovu územního plánu. Tato lokalita je spolu s údolím Vltavy nositelem rekreačního potenciálu obce a její zachování a rozvoj

patří mezi základní motivy územního plánu (kapitola b/ a c/1 územního plánu). Případná výstavba na pozemku navrhovatelů na samé hraně nivy Bakovského potoka, resp. v přilehlém svahu by mohla vést k ohrožení přírodního, krajinného a rekreačního potenciálu tohoto území. Omezení zastavitelnosti pozemku navrhovatelů tak není svévolné, jak se navrhovatelé domnívají, ale vyplynulo z legitimní snahy odpůrkyně o ochranu potenciálu krajinnotvorného prvku nivy Bakovského potoka, umírněný rozvoj zástavby určené k bydlení a zajištění kvalitní dopravní infrastruktury.

48. I přestože odpůrkyně zjevně musela vědět o stavebním záměru navrhovatelů na výstavbu tří dalších domů na pozemku navrhovatelů, což není mezi účastníky sporné, a přestože navrhovatelé již zřejmě vynaložili finanční prostředky na přípravu jeho realizace, nic to nemění na tom, že při prověřování podmínek v území a pořizování nového územního plánu vyvstaly natolik závažné důvody veřejného zájmu (viz shora), že v jejich důsledku byly dány předpoklady k (dílčímu) omezení zastavitelnosti pozemku navrhovatelů a nerespektování principu kontinuity územního plánování. Navrhovatelům nesvědčí žádné veřejné subjektivní právo na zachování regulace obsažené v dříve platné územně plánovací dokumentaci. Od účinnosti změny č. 2, která umožnila zastavitelnost pozemku navrhovatelů, do doby vydání napadeného územního plánu navíc uplynulo přes 10 let, a i legitimní očekávání v zachování a neměnnost dřívejší regulace tak již bylo podstatnou měrou oslabeno. V této souvislosti lze poukázat na úpravu obsaženou v § 102 odst. 5 stavebního zákona, podle níž náleží náhrada za změnu v území pouze v případě, pokud k ní došlo po uplynutí 5 let od účinnosti zemního plánu nebo jeho změny, která zastavení umožnila. V tomto případě uplynula již dvojnásobná doba.

49. Soud tedy uzavírá, že neshledal ani tento návrhový bod důvodným.

Nepřiměřenost zásahu do práv navrhovatelů

50. V podstatě totožné argumenty jako v případě namítaného porušení principu kontinuity navrhovatelé vznášejí i v případě namítaného porušení proporcionality zásahu do jejich vlastnického práva.
51. I v tomto případě platí, že odpůrkyně přednesla silné důvody veřejného zájmu, jež svědčí pro potřebu omezení zastavitelnosti pozemku navrhovatelů. Jak bylo shora uvedeno, jde o legitimní snahu odpůrkyně o dosažení ochrany krajinnotvorného prvku nivy Bakovského potoka a zachování jeho rekreačního potenciálu, o umírněný rozvoj zástavby určené k bydlení a o zajištění kvalitní dopravní infrastruktury zastavěných a zastavitelných ploch. Tento záměr směřuje bezpochyby k dosažení cílů a úkolů územního plánování, jímž jsou mj. ochrana krajiny jako podstatné složky prostředí života obyvatel, zajištění ochrany nezastavěného území, zachování urbanistických hodnot území a dosažení vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území, při zachování urbanistických hodnot území a požadavků kvalitního bydlení [zejm. § 18 odst. 1 a 4, § 19 odst. 1 písm. b), d) e), i), m) a o)].
52. Soud se ztotožňuje se závěrem, že uvedené důvody zakládají existenci dostatečně významného veřejného zájmu, který v souhrnu převažuje nad soukromým zájmem navrhovatelů na zachování zastavitelnosti celé plochy pozemku navrhovatelů. Je zachováno kritérium vhodnosti i kritérium potřebnosti, neboť omezení zastavitelnosti části pozemku navrhovatelů směřuje k dosažení vytyčených cílů, a zároveň těchto cílů nelze dosáhnout jinými legislativními prostředky než změnou funkční regulace obsažené v územním plánu. Ostatně ani navrhovatelé nenavrhli či nezmnínili jiné legislativní

prostředky či jinou funkční regulaci, jež by přispěla dosažení stanovených cílů a omezila soukromé zájmy navrhovatelů méně intenzivně. V této souvislosti je třeba uvést, že obě navrhovateli navrhovaná řešení ohledně dopravního napojení jižní části pozemku jsou v konfliktu s urbanistickým řešením územního plánu, požadavky na odpovídající dopravní napojení stavebních pozemků i se zájmem na ochraně krajinného rázu a potenciálu lokality Bakovského potoka. V případě možného napojení od jihu po případné komunikaci na pozemku p. č. XI by komunikace probíhala po samé hranici této lokality, do jejíž ochrany by tak bylo zasaženo. Současně je třeba zdůraznit, že na tomto pozemku územní plán nevymezuje plochu veřejného prostranství (VP) či plochu dopravní (D), jež by umožňovaly výstavbu příjezdové komunikace k pozemku navrhovatelů od jihu. Je zde vymezena plocha vodní (T) a plocha smíšená nezastavěného území (N). V případě využití dopravního napojení ze severní strany pozemku navrhovatelů by zase vznikla za účelem dopravního zpřístupnění slepá jednostranná komunikace. Dané okolnosti tedy v podstatě znemožňují dopravní napojení jižní části pozemku na jakoukoliv odpovídající pozemní komunikaci.

53. Naplněno je i kritérium minimalizace zásahu, neboť odpůrkyně omezila možnost zastavitelnosti pozemku navrhovatelů pouze na části pozemku navrhovatelů a tam, kde to bylo přípustné s ohledem na zachování sledovaných cílů (severní část pozemku navrhovatelů), stanovila takové funkční využití pozemku, které navazuje na dřívější regulaci a umožňuje zastavění rodinnými domy.
54. Konečně za naplněné považuje soud i kritérium proporcionality v užším slova smyslu. Míra zásahu do práv navrhovatelů zjevně nepřekračuje meze nezbytné k dosažení a zajištění cílů stanovených územním plánem. Po navrhovatelích tak lze spravedlivě požadovat, aby v zájmu řádného uspořádání a rozvoje území obce snášeli negativní dopady spojené se změnou funkční regulace jejich pozemku. Ačkoliv lze do jisté míry souhlasit s tvrzením, že došlo k částečnému znehodnocení investice navrhovatelů spojené s koupí pozemku navrhovatelů, lze poukázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. I. ÚS 3197/18, podle něhož čl. 11 Listiny základní práv a svobod, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb., nezaručuje trvalou hodnotu věci. Další podstatnou okolností, která musí být zohledněna, je i skutečnost, že od účinnosti změny č. 2, která umožnila zastavitelnost pozemku navrhovatelů, uplynula značná doba a tím již prakticky vyprchala možnost navrhovatelů dovolávat se dobré víry a legitimního očekávání v zachování stávajícího stavu.
55. Dovolávají-li se navrhovatelé skutečnosti, že na rozdíl od jejich pozemku, byly územním plánem vymezeny nově zastavitelné plochy na pozemcích, na nichž se nachází hodnotnější půda ZPF (pozemky p. č. XD, XE, XF, XG, XH a XCH), je třeba přisvědčit odpůrkyni v tom, že se tato argumentace do značné míry mívá podstatou důvodů, které vedly k omezení zastavitelnosti pozemku navrhovatelů. Ochrana ZPF nebyla důvodem omezení zastavitelnosti pozemku navrhovatelů, a proto nelze hovořit o odlišném zacházení ve vztahu k navrhovatelům. Skutečnost, že se odpůrkyně nezabývala výslovně mírou ochrany ZPF na pozemku navrhovatelů a nesrovnala ji s pozemky jiných vlastníků, nemůže nic změnit na závěru, že byly dány jiné legitimní důvody (viz shora) k tomu, aby byla zastavitelnost pozemku navrhovatelů omezena.
56. Nadto soud konstatuje, že ani na pozemcích p. č. XD, XF, XG, XH a XCH, na něž navrhovatelé poukazovali, není vymezena plocha určená k zastavění, ale plocha smíšená nezastavěného území (N), a regulace je tedy shodná s jižní částí pozemku navrhovatelů,

proti níž brojí. Na pozemku p. č. XE je vymezena plocha rekreace (R), na níž rovněž nelze výstavbu rodinných domů realizovat. Navrhovatelé se tedy nemohou dovolávat odlišného zacházení oproti vlastníkům uvedených pozemků, a tím méně toho, že uvedené pozemky jsou zatíženy zvýšenou mírou hluku a imisí z blízkých komunikací. Navrhovatelé zjevně nezohlednili, že oproti původnímu návrhu územního plánu pro veřejné projednání byla i zastavitelnost těchto pozemků ve finálním znění územního plánu omezena. Pokud jde o namítanou absenci dopravní infrastruktury na pozemku p. č. 401/1, jenž byl z velké části skutečně začleněn mezi plochy smíšené obytné, navrhovatelé opomíjí, že územní plán umožňuje vybudování nové místní komunikace zpřístupňující tento pozemek. Za tímto účelem byla na pozemku vymezena plocha VP_O – veřejná prostranství ostatní. Odpovídající dopravní napojení tohoto pozemku je tedy na rozdíl od jižní části pozemku navrhovatelů zajištěno. Naopak se zde neprojevují limitující faktory vyplývající z blízkosti lokality Bakovského potoka, jako v případě pozemku navrhovatelů. V tomto ohledu nejde o srovnatelné lokality.

57. Soud tedy shrnuje, že ani tento poslední návrhový bod není důvodný.
58. Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění soud konstatuje, že okolnosti týkající se namítaných průtahů a obstrukcí odpůrkyně při rozhodování o napojení pozemku navrhovatelů na pozemní komunikaci na pozemku p. č. XC, jimiž se měla odpůrkyně údajně snažit o zablokování realizace stavebního záměru navrhovatelů, nejsou předmětem tohoto řízení a nejsou relevantní pro posouzení věci samé. Navrhovatelé ani nepopsali, jakým způsobem snad měl jimi namítaný postup odpůrkyně ovlivnit zákonnost napadeného územního plánu. Soud se proto těmito okolnostmi uvedenými zjevně jen nad rámec návrhových bodů nezabýval.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

59. Soud uzavírá, že uplatněné návrhové body nejsou důvodné. Protože soud současně neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout bez námítky, návrh zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.
60. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nebyli ve věci úspěšní, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malou obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování ani působnost stavebního úřadu a zjevně nedisponuje odborným personálem nezbytným k obhajobě napadeného územního plánu v soudním řízení. Tato aktivita tedy přesahuje její běžnou úřední činnost, a proto má odpůrkyně nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů v tomto soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, odst. 85).
61. Zástupce odpůrkyně v soudním řízení učinil tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání vyjádření k návrhu a sepsání dupliky] podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Součástí náhrady jsou též hotové výdaje zástupce ve výši 300 Kč za každý z těchto tří úkonů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce odpůrkyně společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty, přiznal soud odpůrkyni též náhradu této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) ve výši 21 % z částky 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Účelně vynaložené náklady odpůrkyně v tomto řízení tak činí

celkem 12 342 Kč. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit tuto částku odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku [§ 54 odst. 7 s. ř. s.] k rukám jejího zástupce [§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.].

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 10. ledna 2023

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu