



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

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

navrhovatelky: **J. V.**  
bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou  
sídlem Údolní 33, Brno

proti  
odpůrci:

**město Černošice**  
sídlem Riegrova 1209, Černošice

zastoupen advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem  
sídlem Klokotská 103/13, Tábor

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 2/2022 - Změna č. 4 územního plánu Černošice vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. Z/27/3/2022 ze dne 24. 2. 2022,

**takto:**

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

### Obsah návrhu

1. 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.“), se navrhovatelka domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 2/2022 - změny č. 4 územního plánu Černošice vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce č. Z/27/3/2022 ze dne 24. 2. 2022 (dále též „změna územního plánu“ nebo „opatření obecné povahy“), a to v části grafického vymezení plochy BR-1 (plochy bydlení – v rodinných domech) na pozemcích parc. č. XA, XB a XC (dále jen „dotčené pozemky“) v k. ú. X (všechny dále uvedené pozemky se nachází v tomto katastrálním území).
2. Navrhovatelka uvádí, že před změnou územního plánu byly pozemky zařazeny do ploch občanského vybavení – sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav (OS-2). Nové funkční využití je naopak určené pro umísťování staveb rodinných domů. Je tedy zřejmé, že na pozemku parc. č. XA došlo k vymezení nové zastavitelné plochy.
3. Připomíná, že snaha změnit funkční využití pozemků probíhá již od roku 2012. Změnu č. 1 územního plánu zrušil Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 2. 2016, č. j. 50 A 19/2014-137 (a to v návaznosti na rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101), změnu č. 2 pak krajský soud zrušil rozsudkem ze dne 8. 11. 2019, č. j. 54 A 12/2019-83, který potvrdil NSS rozsudkem ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 418/2019-43.
4. Navrhovatelka je v rámci společného jmění manželů vlastnící pozemků parc. č. XD, XE a XF, které jsou od dotčených pozemků odděleny pouze místní komunikací v ulici K.. Tvrdí, že změnou funkčního využití dotčených pozemků se zvýší dopravní frekvence, hluk, prašnost či znečištění ovzduší, čímž dojde také ke snížení pohody bydlení, přičemž k těmto imisím dojde jak v souvislosti s prováděním stavební činnosti, tak s budoucím užíváním staveb, čímž dojde k zásahu do navrhovatelčiných vlastnických práv. S velkou pravděpodobností by změna funkčního využití vedla rovněž ke snížení tržní ceny navrhovatelčiných pozemků.
5. Navrhovatelka *zprv*é namítá, že zahrnutí dotčených pozemků do ploch BR-1 není řádně odůvodněno. Ze změny územního plánu není patrná potřeba zvoleného řešení, změna ignoruje reálný stav v území a předchozí rozhodnutí správních soudů. Je irelevantní, že jsou pozemky obklopeny stabilizovanou zástavbou a že jde o proluku. Pozemky vždy byly plochou zeleně uvnitř zástavby. Tvzení, že neexistuje žádný urbanistický ani jiný důvod ponechávat pozemky nezastavěné, není odůvodněním. Argumentace, podle které na dotčených pozemcích není třeba v budoucnu zřizovat další sportoviště, je nepřiléhavá, neboť odpůrce dotčené pozemky porovnává s plochami občanského vybavení, na kterých lze, na rozdíl od plochy OS-2, umístit stavby pro sport či provádět terénní úpravy. Polemika odpůrce o potřebnosti dalších ploch pro sport tedy v daném kontextu nedává smysl a nelze ji považovat za důvod pro změnu funkčního využití pozemků. Nadto dostatek sportovišť nemůže být důvodem pro vymezení plochy pro bydlení (může být pouze důvodem pro nevymezování nových ploch pro sport či aby návrhové plochy pro sport změnily funkční využití, nikoli však důvodem pro změnu na *určité* funkční využití).
6. *Zadruhé*, ačkoli navrhovatelka nechce snižovat urbanistické hledisko, není podle jejího názoru možné, aby byla urbanistická koncepce pro podobu území prvotní a určující. Musí brát ohled na hodnoty a podmínky území. Urbanismus je pouze jedním z úkolů pro územní

plánování. Vznik nových zastavitelných ploch tedy nelze odůvodnit toliko izolovaně odkazem na urbanistickou koncepci. Územní plán musí chránit i jiné hodnoty jako např. chránit nezastavěné území, minimalizovat zásah do vlastnického práva apod. Shodné důvody byly uvedeny již v rámci změny č. 1 a 2 územního plánu a správní soudy je shledaly jako zcela nedostatečné.

7. Argument minimalizací nákladů města na údržbu území, považuje navrhovatelka za zástupný. Pokud měl odpůrce v úmyslu šetřit veřejné prostředky, nemusel vymezovat tuto lokalitu jako zastavitelnou, případně měl prosazovat zahušťování zástavby vznikem bytových domů. Podle samotného odpůrce je plocha dotčených pozemků „marginálního významu“. Odpůrce se nevypořádal se skutečností, že přes dotčené pozemky je vymezena plocha územní rezervy pro přeložku komunikace II/115. Ač je tento koridor uvažován v tunelové variantě, měl by být též brán v potaz při provádění takto podstatných změn ve využití území.
8. Podle navrhovatelky je odůvodnění změny územního plánu nedostatečné a nepřezkoumatelné. Řešení funkčního využití dotčených pozemků odpůrce objektivním, racionálním a věcně správným způsobem neodůvodnil. Zvolená regulace je tedy projevem svévole a diskriminačního přístupu odpůrce.
9. Změna územního plánu nesplňuje požadavky § 55 odst. 4 a § 53 odst. 5 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Podle navrhovatelky jsou obě podmínky stanovené v § 55 odst. 4 stavebního zákona před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. platné i nadále. Je tedy třeba prokázat jak nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy, tak potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, neboť oba tyto požadavky spolu úzce souvisí.
10. Výpočty uvedené v kapitole H. odůvodnění změny územního plánu považuje navrhovatelka za nepřezkoumatelné. Provedené vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch je jen velmi přibližné. Odpůrce považuje Černošice za velmi rozvojovou obec, jejíž výchozí hladina pravděpodobnosti využití ploch je 70 %, jedná se opět o zcela vágní a neodůvodněné procentní vyjádření. Sám odpůrce uvádí, že intervaly tempa bytové výstavby je nutné brát jako směrné. Pokud odpůrce dospěl ke kapacitě území 524 bytů, nelze toto číslo považovat za přesné. Pokud by například kapacita využití brownfields nebyla 60 %, ale 80 %, byla by kapacita území 538 bytů. Odpůrce tedy pracuje s abstraktními výpočty a pravděpodobnostmi. Jeho metoda je pouze hypotetická. Neuvádí žádnou metodologii, přiřazuje pouze určitou míru pravděpodobnosti na základě slovního vyhodnocení. Odpůrcovy závěry tak mohou být nejen zkreslené, ale jsou zcela nepřezkoumatelné. Odpůrce již účelově nepracuje s rozlohou zastavitelných ploch, namísto toho ji přepracoval na počet bytů, který nelze snadno ověřit.
11. Opatření obecné povahy podle navrhovatelky představuje nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva. Odpůrce neodůvodnil, proč není vyhovující současné řešení lokality s ponecháním pozemků jako nezastavitelných. Skutečným důvodem pro vymezení plochy BR-1 na dotčených pozemcích je snaha odpůrce o naplnění směnné smlouvy uzavřené s předchozím vlastníkem pozemků. Tyto majetkoprávní vztahy ovšem nemohou být relevantní z hlediska kritérií uvedených v § 55 odst. 4 stavebního zákona. Vymezení plochy BR-1 je jednoznačným projevem libovůle odpůrce. O tom, že odpůrce k dané lokalitě přistupuje jako pán – suverén, svědčí i skutečnosti, že změnu územního plánu pořídil

z vlastního podnětu a sám hradil náklady na jeho pořízení. Jedná se přitom o změnu, která zásadně zhodnocuje pozemky vlastníků dotčených pozemků a v takovém případě je zcela legitimní, aby tito vlastníci hradili náklady na pořízení změny.

12. Odpůrce též nedostatečně vypořádal navrhovatelčiny námitky, v nichž žádala vypuštění plochy bydlení na dotčených pozemcích. Odpůrce při vypořádání námitek odkázal na část odůvodnění, ke které námitky nesměřovaly.

### Vyjádření odpůrce

13. Odpůrce ve vyjádření k návrhu nejprve připomíná širší souvislosti vymezení plochy BR-1 na dotčených pozemcích. Kromě skutečností zmiňovaných též navrhovatelkou (předcházející soudní řízení vedoucí ke zrušení změny č. 1 a 2 územního plánu) odpůrce uvádí, že dne 15. 2. 2019 vydal Městský úřad Černošice územní souhlas pro umístění stavby „Zástavba pozemků XA, XB a XC“ týkající se staveb tří rodinných domů na pozemku parc. č. XG a dotčených pozemcích. Dne 7. 5. 2020 vydal městský úřad souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru na stavbu „Výstavba 3 rodinných domů, Kollárova ulice“ na těchto pozemcích.
14. Navrhovatelka uplatnila k návrhu změny č. 4 námitky, v nichž se domáhala zrušení územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášené stavby. Z textu námitek vůbec nevyplývá, že by vyslovila nesouhlas s vymezením zastavitelné plochy BR-1. Ve vztahu k argumentaci uplatněné v návrhu je proto nutno na námitky k návrhu změny územního plánu nahlížet tak, jako by navrhovatelka žádné námitky neuplatnila. Soud tedy nemůže opatření obecné povahy přezkoumávat z hlediska jeho proporcionality. Námitky týkající se přezkumu zákonnosti pak mohou být úspěšné, pouze pokud by tvrzená nezákonnost byla zásadní a měla dopad na veřejné zájmy.
15. Navrhovatelkou uváděné imise související s výstavbou rodinných domů a s jejich budoucím užíváním jsou shodné jako imise, kterými navrhovatelka působí vůči okolí (neboť na svých pozemcích stavěla rodinný dům a ten nyní využívá). Touto optikou je nutno nahlížet na dotčení jejích vlastnických práv změnou územního plánu.
16. Důvody vymezení zastavitelné plochy BR-1 se nachází v celém odůvodnění textové části opatření obecné povahy, neboť tato změna je jeho jediným předmětem. Jde o podrobné, přiléhavé a komplexní zdůvodnění, a proto na ně odpůrce odkazuje. Změna územního plánu v žádném případě neignoruje reálný stav v území, naopak na něj reaguje. Výstavba tří rodinných domů byla zahájena na základě shora citovaných platných povolení před vydáním opatření obecné povahy. Odpůrce proto považuje za přiměřené, že na tento stav reaguje změna územního plánu. Ta neignoruje ani předešlá rozhodnutí soudů. Bylo v podstatném rozsahu doplněno podrobné a komplexní vyhodnocení prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, což byl nedostatek, pro který byla zrušena změna č. 2 územního plánu. Oproti stavu platnému v době vydání změny č. 2 došlo také k zastavění okolních pozemků (severně plocha BR-4, západně plocha BR-8 – dříve BR-3). Vymezení zastavitelných ploch pro bydlení v blízkosti navrhovatelčiných pozemků nepředstavuje natolik významný zásah do jejího vlastnického práva, aby bylo třeba odůvodňovat jej nad rámec stanovený právními předpisy, jak se snaží dovodit navrhovatelka. Její požadavky na odůvodnění jsou nepřiměřené. Argumentace navrhovatelky nevychází z žádného ustanovení stavebního zákona, je spíše polemikou ohledně některých vybraných částí změny územního plánu. Není ani jasné, v jakém směru je navrhovatelka dotčena na vlastnickém právu (tato námitka navíc spadá pod přezkum tzv. proporcionality).

17. Opatření obecné povahy uvádí celou řadu důvodů, pro které je vhodné vymezit dotčené pozemky v zastavitelné ploše BR-1 (například nezájem města rozvíjet sportovní vybavenost, v ulici Kollárova převažuje využití v režimu BR-1, návaznost na ráz urbanistické struktury území, nejsou dotčeny žádné identifikované hodnoty v území, nová zastavitelná plocha je vymezována v rozsahu malé proluky obklopené po celém jejím obvodu stabilizovanou zástavbou, zacelení niky v zastavěném území, arondace okraje zastavěného území, ochrana navazující volné krajiny proti nežádoucí expanzi zástavby, oboustranné obestavění ulice K., efektivní využití stávající infrastruktury atd.). Pokud by tyto důvody nebyly dostatečné, nebylo by nikdy možné odůvodnit vymezení zastavitelné plochy bydlení.
18. Soudy nezpochybnilly urbanistické důvody pro vymezení zastavitelné plochy BR-1 na dotčených pozemcích. Důvodem zrušení předchozích změn bylo nedostatečné prokázání splnění požadavků vyplývajících z tehdy účinného § 55 odst. 4 stavebního zákona.
19. Přeložka komunikace II/115 je vedena jako podzemní, logicky tak nemá vliv na pozemní využití pozemků v trase tohoto koridoru.
20. Z účinného znění stavebního zákona již nevyplývá povinnost prokázat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy. Podrobné vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch obsahuje s. 33 až 44 odůvodnění změny územního plánu, na které odpůrce plně odkazuje. Přílohou tohoto vyhodnocení je tabulka bilance kapacit ploch bydlení a smíšených obytných vymezených k rozvoji bydlení (kapacita nových bytů).
21. Odpůrce dále poukazuje na Metodický pokyn Vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch vydaný Ministerstvem pro místní rozvoj pod č. j. MMR-1640/2022-81 (dále jen „metodický pokyn“), kterému odpovídá vyhodnocení ploch v rámci změny územního plánu. Vyplývá z něj, že celková potřeba nových bytů činí v časovém horizontu 15 let celkem 653 nových bytů. Výpočet této hodnoty je podrobně zdůvodněn v kapitole H.1.1. Výpočet skutečných kapacit ploch podle územního plánu před změnou je uveden v kapitole H.1.2. Zdůvodnění konkrétní procentuální hodnoty redukce míry pravděpodobnosti skutečného využití území je na s. 42 a 43 odůvodnění. Jde o vyhodnocení budoucího využití, proto pracuje s předpoklady. Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch pracuje s kapacitou bytů, nikoli využitelnou plochou, neboť tento údaj není sám o sobě příliš relevantní. Kapacitu bytové potřeby vyjadřuje počet bytů, nikoli plocha, na které lze stavět. Toto vyhodnocení je v rámci změny územního plánu zpracováno čistě pro prokázání potřebnosti vymezení nových ploch. Změna územního plánu si neklade za cíl uspokojit veškerou bytovou potřebu v území, jejím předmětem je dílčí úprava urbanistické koncepce, konkrétně řešení jednoho specifického podnětu. Argumentace navrhovatelky je v tomto ohledu nejasná až zmatená. Na jedné straně uvádí, že není prokázána potřebnost vymezení dané zastavitelné plochy, současně uvádí, že vymezení zastavitelné plochy pro 3 až 4 byty je z hlediska této potřeby marginální. Účelem změn je, aby územní plán doplňovaly a reagovaly na konkrétní potřeby rozvoje v území. Podle odpůrce není jasné, proč by při vymezení jakékoli nové zastavitelné plochy bylo nutné rovnou vydávat nový územní plán.
22. Odpůrce nepopírá, že důvodem vymezení zastavitelné plochy BR-1 na dotčených pozemcích je i naplnění směnné smlouvy ze dne 22. 2. 2013, kterou odpůrce sledoval zájem na vybudování veřejně prospěšné stavby – mateřské školy severně od regulovaných pozemků.
23. Odpůrci není jasné, z čeho navrhovatelka dovozuje, že údajně nebyla vypořádána její námitka, v níž požadovala vypuštění plochy BR-1 na dotčených pozemcích. Výhrady

uvedené v námitkách se váží pouze k povolením výstavby rodinných domů na dotčených pozemcích. Z pouhého odkazu na dřívější rozsudky týkající se změny č. 2 nelze dovodit, že navrhovatelka nesouhlasí s vymezením zastavitelné plochy a že uplatňuje výhrady z hlediska nedostatečného posouzení podle § 55 odst. 4 stavebního zákona. Námitky vyznívají spíše tak, že se jedná o překopírovanou část žaloby podané proti územnímu souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru (čemuž napovídá nejen celková koncepce námitek, ale také například věty „žalobou se domáhá zrušení“ či „skutečnosti uvedené v žalobě“). Navrhovatelka ani neuvádí, které její námitky nebyly dostatečně vypořádány.

24. Odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu.

### **Replika navrhovatelky**

25. Navrhovatelka v replice zdůraznila, že souhlasy, na které poukazuje odpůrce, zdejší soud rozsudkem ze dne 22. 5. 2023, č. j. 54 A 26/2021-81, zrušil. K obsahu námitek proti návrhu změny územního plánu uvádí, že je podávala samostatně, bez odborné pomoci. Jejich členění proto může působit nestandardně. Je však třeba posuzovat je podle jejich skutečného obsahu. Námitky se skládají z celkem tří příloh. V první z nich odkazuje na dřívější soudní řízení a popisuje jednotlivé negativní vlivy možné budoucí výstavby. Ve třetí příloze pak uvádí odůvodnění námitek. Nejedná se přitom o pouhý odkaz na dřívější rozsudky, jak uvádí odpůrce. Námitky výslovně obsahují, že navzdory předchozím rozsudkům změna opětovně (již potřetí) vymezuje zcela totožnou plochu BR-1 určenou pro tři rodinné domy, a odkazují na kapitolu H odůvodnění opatření obecné povahy. Z obsahu námitek je zřejmé, že navrhovatelka nesouhlasí s vymezením plochy BR-1 na dotčených pozemcích. Ostatně i odpůrce posoudil navrhovatelčino podání jako námitku, kterou se pokusil vypořádat. Není proto zřejmé, proč nyní tvrdí, že námitka podána nebyla.
26. Odpůrce se podle navrhovatelky pokouší vzbudit dojem, že zrušení změny územního plánu by bylo nepřiměřené s ohledem na vlastníky dotčených pozemků, kteří získali nezákonné souhlasy. Sám odpůrce dobře zná okolnosti vydání souhlasů, je proto překvapivé, že hovoří o morální rovině věci. Navrhovatelka pochybuje, že jsou vydání souhlasů bez její účasti v řízení či opakované pokusy prosadit změnu územního plánu za účelem dodržení smluvních závazků morální.
27. K tvrzení odpůrce, že oproti předchozímu stavu došlo k zastavění okolních pozemků (plochy BR-4 a BR-8), navrhovatelka uvádí, že jde o zanedbatelnou plochu. Do vzdálenosti 1 km od dotčených pozemků se nachází nevyužité zastavitelné plochy o rozloze téměř 20 ha. Plochy BR-1 a BR-3 přitom mají totožné funkční využití, které se liší pouze drobnostmi. Není možné tvrdit, že se jedná o rozdílné plochy. Skutečnosti, které odpůrce prezentuje jako důvod změny, nejsou pravými důvody. Jedná se pouze o zástupná tvrzení. Postup odpůrce musí být odůvodněný, cíl a motivace odpůrce však leží jinde. Odpůrce se snaží vymyslet důvody, aby změna územního plánu obstála v soudním přezkumu.
28. Odůvodnění změny územního plánu je založeno na výpočtech, které se odvíjejí od pravděpodobnosti. Ve výsledku se tedy jedná o hypotézu. Odpůrce uplatňuje několik redukcí míry pravděpodobnosti skutečného využití území ze statistického údaje vzniklého na základě pravděpodobnosti. V předchozích případech bylo odůvodnění změn územního plánu přezkoumatelné, odpůrce však neprokázal potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. V případě nynější změny se odpůrce pouští do spekulací a hry s čísly a dochází k výsledkům, které prezentuje jako závažné a směrné pro budoucí vývoj. Podle navrhovatelky je podstatné, že předpoklady potřeby nových bytů (653) a předpoklady

„redukované“ kapacity se velmi přibližují. Subjektivní popis a vyhodnocení u každého jednotlivého ukazatele, který do vyhodnocení vstupuje, neumožňuje přezkum jeho správnosti. Vyhodnocení redukuje pouze kapacitu nových bytů, nepracuje vůbec s tím, že se by se mohla redukovat potřeba nových bytů (např. z důvodu finanční situace domácností a výše hypoték). Ani v okamžiku, kdy existovaly optimální podmínky pro výstavbu, nedošlo k rozvoji města. Navrhovatelka opětovně odkazuje na předpoklady uvedené v předchozí změně (č. 2) v září 2018. Podle ní nebylo až 86 % zastavitelných ploch vůbec využito. Je až zarážející, že po necelých 3,5 letech se situace změnila tak, že 86 % nevyužitých zastavitelných ploch pro bydlení najednou není dostačujících. Nahodilost předpokladů metody výpočtu navrhovatelka ilustruje na příkladu vyhodnocení základní vnitřní potřeby nových bytů. Pokud by oproti použitým údajům z roku 2020 klesl počet mladých o 50 a současně stoupl počet seniorů o 50, byla by vnitřní potřeba bytů – 82 (nikoli – 33). Najednou by tedy poptávka po bytech byla podstatně nižší. Není ani vysvětleno, z jakého důvodu byl použit údaj o počtu mladých od 10 do 24 let a nikoli standardní statistická struktura 0-14, 14-65, 65+.

29. Navrhovatelka nemá v úmyslu paušálně zpochybňovat metodický pokyn. Připomíná jen, že byl vydán v roce 2022. Veřejné projednání návrhu změny územního plánu se přitom uskutečnilo v říjnu 2021. Není tedy pravda, že by se změna řídila metodickým pokynem. Ten navíc nerozlišuje mezi územním plánem a jeho změnou. Děje se tak i u pojmu „návrhové období územního plánu“, které je v obou případech 15 let. Smysl a účel zákonné úpravy nemůže být metodickým pokynem naplněn. Není zřejmé, proč by měla každá obec neustále udržovat rezervu zastavitelných ploch na hodnotě 100 % celkové potřeby pro dalších 15 let. Metodický pokyn vydal tým vedený osobou, která je též autorkou změny územního plánu. Navrhovatelka také zmiňuje „poměrně silné“ vazby odpůrce na Ministerstvo pro místní rozvoj. Osoba, která je podepsána pod územním plánem z roku 2010, je nyní zástupcem ředitele odboru ministerstva, který se podílel na přípravě metodického pokynu. Pro metodický pokyn navíc platí všechny shora uvedené výtky stran složitosti nastavení výchozích parametrů předpokladů a nepřezkoumatelnosti redukcí.
30. Navrhovatelka nevyvrací, že soudy nezpochybnilly urbanistické důvody pro vymezení zastavitelné plochy BR-1. K tomuto kroku přezkumu se však vůbec nedostaly, neboť předchozí změny zrušily již v předcházejících krocích algoritmu přezkumu. K otázce zdrženlivosti soudů při přezkumu územních plánů navrhovatelka připomíná, že ke zrušení mají soudy přistoupit ze závažných důvodů, kterými jsou i porušení kogentních procesních a hmotněprávních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy. Právě to je nynější případ porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona.
31. Území města nepatří odpůrci a nemůže ho libovolně měnit z důvodu plnění svých smluvních povinností. Soukromý zájem nemůže být ve vleku zájmu veřejného.

### Duplika odpůrce

32. Odpůrce v reakci na repliku navrhovatelky uvedl, že zákonnost souhlasů může posoudit pouze nadřízený správní orgán, případně soud, nikoli pořizovatel. Ten (stejně jako odpůrce) je povinen souhlasy respektovat, neboť v době vydání změny územního plánu byly pravomocné. Odůvodnění na souhlasy reagovalo v rámci vypořádání navrhovatelčiny námítky. Odpůrce v době vydání opatření obecné povahy nemohl předpokládat, že by souhlasy mohly (měly) být v budoucnu zrušeny. Odpůrce nevznášel výhrady k členění námitek či jejich charakteru, ale k jejich věcnému obsahu. V něm chybí výslovný nesouhlas

se zastavitelnou plochou BR-1 na dotčených pozemcích. Text námitky citovaný navrhovatelkou není obsahem její námitky, ale připomínky jiné osoby. Navrhovatelka tak nepřipustně a nepoctivě vydává námitky jiné osoby za své vlastní. Připomínky této osoby pak byly řádně vypořádány.

33. Vydání souhlasů nebylo primárním důvodem vymezení zastavitelné plochy na dotčených pozemcích. Důvody pro toto vymezení jsou v odůvodnění podrobně rozvedeny. Byly významně doplněny o vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, došlo k významnému zastavění okolních pozemků, byly rozšířeny urbanistické důvody vymezení nové zastavitelné plochy. Na území odpůrce se nachází nevyužité zastavitelné plochy. Jejich rozsah a využitelnost byly zohledněny v rámci vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch na s. 33 až 44 odůvodnění. Z ničeho nevyplývá, že by nové zastavitelné plochy bylo možné vymezovat až po využití všech zastavitelných ploch. V rámci změn územního plánu je možné vymezovat nové zastavitelné plochy. To je v územním plánování běžný jev.
34. Zákon nestanoví, jakým způsobem má být prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona. Určité vodítko poskytuje metodický pokyn. V rámci změny územního plánu byl použit stejný mechanismus, jaký je doporučován v metodickém pokynu. U každé obce vstupuje do hry řada proměnlivých a specifických okolností. Proto i opatření obecné povahy pracuje s řadou vstupních údajů a procentuálně vyjádřenou mírou pravděpodobnosti budoucího využití. Odpůrce patří s ohledem na doložené tempo výstavby do kategorie velmi rozvojových obcí. Proto byla stanovena výchozí hladina pravděpodobnosti využití ploch 70 %. Plochám s již realizovanou infrastrukturou přiřazuje pravděpodobnost využití 80 % v horizontu 15 let. U ploch, kde je nutné vybudovat infrastrukturu či jsou zde složité majetkové vztahy pak hodnotu nižší (60 – 70 %). Vyhodnocení zodpovědně zohledňuje i skutečnost, že nové byty mohou vznikat i mimo zastavitelné plochy, v rámci zastavěného území. Zde je pravděpodobnost konverze nižší, což je zohledněno přiřazením koeficientu 30 %. Tyto hodnoty jsou v odůvodnění přezkoumatelně vysvětleny. Výsledná čísla nejsou prezentována jako závazná a směrná pro budoucí vývoj. Je jimi „pouze“ prokazováno, že je splněna podmínka pro vymezení nových zastavitelných ploch pro bydlení. Hodnota 60 % u brownfields má odlišit využitelnost zastavitelných ploch v kategorii P2 od ostatních, které jsou využitelnější. Hodnota 70 % by znamenala, že využitelnost těchto ploch je srovnatelná s plochami, kde je již vybudována infrastruktura.
35. Porovnání s vyhodnocením prokázání splnění podmínek podle § 55 odst. 4 stavebního zákona v rámci změny č. 2 územního plánu není relevantní, neboť to soudy označily za nedostatečné. Nelze vycházet ani z hodnot zde uvedených, neboť ty se změnily. K otázce patnáctiletého návrhového období odpůrce poukazuje na vypořádání připomínek. Je nutno vycházet z hodnot relevantních k okamžiku vypracování vyhodnocení. Argumentace k věkové struktuře obyvatelstva hraničí se snahou navrhovatelky zpochybnit vše myslitelné. Vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch se provádí jak v rámci nového územního plánu, tak při jeho změnách. Proto je metodika vyhodnocení použitelná pro obě situace. Změna územního plánu se nesnaží udržovat rezervu zastavitelných ploch na hodnotě 100 % celkové potřeby pro dalších 15 let, jak uvádí navrhovatelka. Jedná se spíše o maximální limit, který by při vymezení více zastavitelných ploch neměl být překročen. Vymezování nových zastavitelných ploch je omezeno i dalšími instituty a právními předpisy (na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany přírody a krajiny, památkové péče,

veřejného zdraví apod.).

### Reakce navrhovatelky

36. V podání ze dne 22. 6. 2023 navrhovatelka uvedla, že považuje za zásadní, v jaké formě byly její námítky podány. Připomínka Ing. Sikory byla jejich přílohou, jedná se tedy o součást námitek. Tvrzení odpůrce, že vydává připomínky Ing. Sikory za vlastní, je proto nepravdivé.

### Posouzení návrhu

37. Soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) nebo jeho části. Podle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. *„[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“* Mezi tyto podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34).
38. Územní plán (resp. jeho změna) se v souladu s § 43 odst. 4 ve spojení s § 55 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadená změna územního plánu byla v projednávané věci vydána zastupitelstvem odpůrce dne 24. 2. 2022, o existenci opatření obecné povahy tedy není sporu.
39. Není sporu ani o tom, že navrhovatelka je vlastnící pozemků parc. č. XD, XE a XF sousedících „přes ulici“ s dotčenými pozemky. Současně tvrdí, že touto změnou územního plánu byla zkrácena na svých právech, je tedy v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimována. Ostatně soud u navrhovatelky shledal aktivní procesní legitimaci k podání návrhu i ve věcech sp. zn. 54 A 12/2019 a 50 A 19/2014, v nichž se na základě obdobných tvrzení o dotčení svých práv domáhala zrušení totožné regulace provedené změnami územního plánu č. 1 a 2 (tedy zařazení dotčených pozemků do plochy bydlení v rodinných domech).
40. Jak již bylo výše uvedeno, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení OOP je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelka požaduje zrušení označené části změny územního plánu v jeho grafické části, je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu.
41. Opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce odpůrce dne 17. 3. 2022, účinnosti nabylo 1. 4. 2022 (§ 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 2 správního řádu). Návrh podaný dne 31. 3. 2023 je tedy včasný (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Návrh obsahuje též požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
42. Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože účastníci řízení s takovým postupem výslovně souhlasili. Dokazování soud neprováděl (k jednotlivým důkazním návrhům viz níže).
43. 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).

44. S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
45. V posuzované věci navrhovatelka vznesla tři okruhy námitek. První okruh se týká nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy (3. krok algoritmu), druhý okruh jeho zákonnosti – souladu s § 55 odst. 4 stavebního zákona (4. krok algoritmu) a konečně třetí okruh otázky přiměřenosti zásahu do práv (5. krok algoritmu). Pouze těmito návrhovými body se soud mohl zabývat.
46. Soud rovněž přiměřeně (s ohledem na změnu relevantních skutkových okolností a právní úpravy) zohlednil i obecné závěry vyplývající z rozsudku NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, který se týkal změny č. 1 územního plánu, a z rozsudku zdejšího soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 54 A 12/2019- 83, a na něj navazujícího rozsudku NSS ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 418/2019-43, které se zabývaly změnou č. 2 územního plánu.

#### *Obecná východiska*

47. Ohledně soudního přezkumu územně plánovací dokumentace lze odkázat na bohatou ustálenou judikaturu NSS, jež zastává stanovisko, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesu územního plánování, musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Musí tedy mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a může být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením svévole (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). 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 nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodují svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem vybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé

*politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*

48. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémní. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. (srov. rozsudek 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, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

49. Na základě shora uvedených východisek posoudil soud důvodnost návrhu takto:

*Přezkoumatelnost opatření obecné povahy*

50. Napadenou změnou územního plánu došlo ke změně funkčního využití dotčených pozemků z dosavadního funkčního využití OS-2 (plocha občanského vybavení – sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav) na BR-1 (plochy bydlení – v rodinných domech) určené pro realizaci tří rodinných domů.

51. Soud konstatuje, že opatření obecné povahy není nepřezkoumatelné.

52. Odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy k vymezení nových zastavitelných ploch uvedl, že změna způsobu využití plochy je provedena na základě dále uvedených, primárně *urbanistických důvodů*. Na dotčených pozemcích byla před změnou vymezena plocha OS-2 – plochy občanského vybavení – sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav. V bezprostředním okolí řešené plochy se nacházejí tři plochy vymezené pro sport. Jde buď o plochy, kde jsou již realizována sportoviště, či plochy, které skýtají rozsáhlou kapacitu pro další rozvoj sportovišť (viz mapa na s. 31 odůvodnění – na ploše č. 1 je již vybudováno nové sportoviště, v ploše č. 2 se nachází stávající basketbalové hřiště, přičemž polovina této plochy ještě není využita, plocha č. 3 o výměře 7 500 m<sup>2</sup> zatím pro sportoviště není vůbec využívána, na ploše č. 4 se nachází stavby, pro její využití by bylo nutno přistoupit k asanaci a rekultivaci území). Odpůrce nemá potřebu sledovat do budoucna záměr zřízení dalšího sportoviště nad rámec výše uvedených ploch v bezprostředním okolí. Vedení města v této části neeviduje v případě sportovišť žádný deficit, ať už pociťovaný ze strany vlastních příspěvkových organizací (ZŠ, MŠ) či ze strany obyvatel. Případné doplňování sportovišť v této části města je možno do budoucna realizovat v ostatních plochách pro sport, přednostně v plochách č. 2 a 3.

53. Hlavním obecným důvodem pro vymezení zastavitelné plochy je podle odůvodnění opatření obecné povahy *umožnění zastavění dosud nevyužitých a nezastavěných proluk obklopených po celém svém obvodu stabilizovanou zástavbou*. Není žádný urbanistický ani jiný důvod ponechávat tuto proluku nezastavěnou. Podél jižního okraje ulice se již nachází jednostranná zástavba rodinnými domy. Využití pozemků i podél severní strany ulice pro obytnou

zástavbu tak představuje logické urbanistické řešení směřující k dotvoření shodného charakteru zástavby po obou stranách ulice, které navíc umožní *efektivnější využití a správu veřejné infrastruktury* než v případě jednostranného obestavění ulice. Vymezení dotčené zastavitelné plochy primárně nesměruje k uspokojení veškeré predikované potřeby rozvoje bydlení na území města. Jde o plochu marginálního rozsahu, jejíž vymezení vyplývá z dílčího podnětu, přičemž motivem pro jeho řešení jsou primárně důvody urbanistické.

54. Soud považuje shora shrnuté důvody, pro které odpůrce přistoupil ke změně funkčního využití sporné plochy za přezkoumatelné. Účelem odůvodnění opatření obecné povahy je, aby se dotčené osoby dozvěděly, z jakého důvodu územní samospráva přistoupila ke konkrétní regulaci určitého území. To je v dané věci naplněno. O tom, že jsou důvody změny územního plánu v jeho odůvodnění dostatečně vysvětleny, ostatně svědčí i to, že navrhovatelka proti těmto důvodům v nyní projednávaném návrhu obsáhle věcně brojí. Navrhovatelce tedy nelze přisvědčit ani v tom, že by za odpůrce musela domýšlet důvody, pro které došlo ke změně územního plánu.
55. Jak již soud uvedl výše, není jeho úkolem určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. Odpůrce srozumitelně vysvětlil, proč přistoupil ke změně funkčního využití dotčených pozemků. Uvedl, že jeho zájmem je dotvoření urbanistické koncepce celého území (zaplnění proluky v místě, kde se v okolí nachází zástavba rodinných domů), naopak nemá zájem s ohledem na existenci dalších ploch v okolí využitelných za účelem sportování nadále do budoucna tuto plochu pro sportovní aktivity využívat. Zmínil též benefity spojené s účelnějším využíváním veřejné infrastruktury. Tyto úvahy jsou v zásadě výsledkem politického rozhodnutí územní jednotky, do kterého soudu nepřísluší jakkoli zasahovat. Zvolené řešení přitom nelze shledat extrémně svévolným či vybočujícím ze zákonem stanovených mantinelů. Zákon totiž nezapovídá zvolit pro dotčené plochy právě uvedené funkční využití (k naplnění zákonných podmínek obsažených v § 55 odst. 4 stavebního zákona se soud vyjadřuje níže).
56. Navrhovatelka jednotlivé důvody, pro které odpůrce přistoupil ke změně územního plánu, podrobně vyvrací. Soud se s navrhovatelkou neztotožňuje v názoru, že odpůrce neuvádí, žádný důvod, proč by měly být dotčené pozemky zastavitelné rodinnými domy. To, jak vyplývá ze shora uvedeného, není pravda. Skutečnost, že pozemky jsou obklopeny stabilizovanou zástavbou, je relevantní, neboť je jistě legitimním urbanistickým cílem na území měst zahušťovat stávající zástavbu právě například prostřednictvím vyplňování proluk, čímž je možno předejít vytváření tzv. sídelní kaše (tedy jakéhosi „rozlézání“ či roztahování sídel a s ním spojené řídnutí měst a vyliďňování center). Soud nepochybně, že dosud mohlo jít o plochu zeleně uvnitř zástavby. Odpůrce ale uvedl důvody, pro které toto využití dotčených pozemků nadále nechce zachovat. S navrhovatelkou se nelze ztotožnit, že by touto logikou bylo možno změnit „jakýkoli park“ uvnitř stabilizované zástavby na zastavitelnou plochu. Změnu funkčního využití určité plochy je vždy nutno posuzovat ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem, nikoli hypoteticky, jak to činí navrhovatelka. Je zřejmé, že důvody pro vymezení městského parku sloužícího veřejnosti k rekreaci nově jako zastavitelné plochy by zjevně musely být odlišné, než v případě tří pozemků uvnitř stabilizované zástavby, které nadto fakticky k rekreaci či sportovním účelům aktuálně neslouží, jak vyplývá ze shodných tvrzení obou účastníků řízení.
57. Soud s navrhovatelkou souhlasí, že urbanismus je pouze jedním z úkolů územního plánování (byť úkolem podle názoru soudu zcela stěžejním). Nelze však již souhlasit s tvrzením, že by žalovaný změnu odůvodnil toliko „izolovaně s odkazem na urbanistickou koncepci“. Změna

územního plánu se komplexně zabývá i ochranou dalších hodnot, které zmiňuje též navrhovatelka (využívání a prostorové uspořádání území, charakter území, ochrana nezastavěného území, účelné využívání území, minimalizace zásahů do vlastnického práva). Namítá-li navrhovatelka zcela obecně, že urbanistická koncepce musí brát ohled na hodnoty a podmínky území a že územní plán musí reflektovat také jiné hodnoty, lze jí samozřejmě přisvědčit. Navrhovatelka však neupřesňuje, v jakém směru by zvolená urbanistická koncepce či územní plán neměly uvedené hodnoty respektovat. Soud proto toliko ve stejné míře obecnosti poukazuje na část B.3 odůvodnění změny územního plánu – vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území.

58. Navrhovatelce lze sice přisvědčit, že na dotčených pozemcích nebylo možno před provedenou změnou umisťovat sportoviště (šlo o plochu OS-2 – plocha občanského vybavení – sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav). Z kontextu odůvodnění opatření obecné povahy však plyne, že odpůrce pojmem „sportoviště“ nemá na mysli určité stavby či terénní úpravy pro sport, ale obecně plochu (místo) určené k provozování sportu. Použití pojmu sportoviště v souvislosti s dotčenými plochami tak nečiní důvody, pro které odpůrce přistoupil ke změně územního plánu, nepřipadnými. Záměr odpůrce lze zcela lapidárně shrnout tak, že v daném území existuje dostatek ploch, kde lze provozovat sport a rekreaci, a proto plochu na dotčených pozemcích, která dosud také měla sloužit tomuto účelu, nepotřebuje. Skutečnost, že v odůvodnění opatření obecné povahy zmíněné jiné plochy sportu v určitých případech reálně k provozování sportu v současnosti neslouží (buď proto že nejsou zpřístupněny nebo slouží jinému účelu), důvody pro změnu nijak nevyvrací. Naopak, pokud se v území nachází vícero nevyužívaných sportovišť (ploch sportu), podporuje to ve spojení se zjištěním odpůrce, že neexistuje deficit ploch sportu pociťovaný ze strany příspěvkových organizací či obyvatel, závěr, že stávající množství ploch sportu není potřeba. Ostatně sama navrhovatelka výslovně uvedla, že nezpochybňuje skutečnost, že stávající plochy sportu saturují dostatečně potřebu města a jeho obyvatel po sportovištích. Navrhovatelka účelově uvádí, že pouhý závěr o dostatku ploch sportu nemůže odůvodnit změnu na konkrétní funkční využití (plochy bydlení v rodinných domech). Pomíjí totiž, že odpůrce, jak je shora uvedeno, změnu právě na toto konkrétní funkční využití zdůvodnil zejména urbanistickými cíli.
59. Navrhovatelka uvádí, že shodné důvody odpůrce použil již v rámci změn č. 1 a 2 územního plánu a správní soudy je označily za nedostatečné. Taková interpretace zmíněných rozsudků ale není přesná. Správní soudy konstatovaly, že doplnění struktury obce do kompaktního tvaru, zaplnění proluk či obecně záměr dotvoření urbanistické koncepce nezduvodňují naplnění podmínek § 55 odst. 4 stavebního zákona (tedy nevypovídají nic o tom, proč je nutno vymezit nové zastavitelné plochy). To ovšem nevylučuje, aby zaplnění proluky či dotvoření urbanistického charakteru lokality představovalo kritérium zdůvodňující obecně záměr obce změnit funkční využití pozemku na zastavitelnou plochu. Samo o sobě toto kritérium nepostačuje pro naplnění požadavků § 55 odst. 4 stavebního zákona. To soud nezpochybňuje. Může však být motivem, který, pokud odpůrce vede k vymezení nové zastavitelné plochy, musí být prověřen též v rámci zkoumání existence podmínek podle posledně citovaného ustanovení. To, že jde o proluku, odpůrce vymezil jako obecný důvod změny, nikoli jako důvod, na jehož základu jsou podle něj splněny podmínky § 55 odst. 4 stavebního zákona.

60. K důvodu spočívajícímu v efektivnějším využívání a správě veřejné infrastruktury soud uvádí, že šlo v kontextu celého odůvodnění spíše o doplňkový důvod pro změnu funkčního využití plochy. Na rozdíl od navrhovatelky jej tak nepovažuje za zástupný, ale spíše podpůrný. Soud nerozumí argumentu navrhovatelky, podle kterého chtěl-li šetřit odpůrce veřejné prostředky, nemusel lokalitu vymezovat jako zastavitelnou. Podle odpůrce totiž k efektivnějšímu využívání veřejných prostředků dojde právě zastavením sporných pozemků. Argument, že měl odpůrce za účelem šetření veřejných prostředků prosazovat zahušťování zástavby vznikem bytových domů, pak soud v souvislosti s navrhovatelčinými tvrzeními považuje za absurdní – navrhovatelka se totiž na jedné straně obává zásahu do vlastnického práva v důsledku umístění tří rodinných domů, současně ale na tomto místě návrhu sugeruje, že by měl odpůrce zahušťovat zástavbu vznikem bytových domů, jejichž potenciální dopad na vlastnické právo navrhovatelky by byl mnohem citelnější.
61. Shrnuto, odpůrce prověřil poměry v území (dostatek ploch pro sport v okolí, kompaktní zástavba), poukázal na urbanistické cíle a důvody spočívající v hospodárném využívání veřejné infrastruktury, které jej vedly k tomu, že se rozhodl změnit funkční využití sporné plochy. Z odůvodnění je tedy jednoznačně zřejmé, jaké důvody odpůrce vedly k přijetí změny územního plánu. Tyto důvody soud považuje obecně za rozumné, logické a nevybočující z mezí, v jakých se může územní samospráva při rozhodování o využití svého území pohybovat.
62. Soud pak jen na okraj poznamenává, že k argumentu odpůrce ve vyjádření k návrhu, podle kterého bylo důvodem přijetí změny také respektování územního souhlasu a souhlasu s provedením stavby, nemohl přihlídnout, neboť ten není v odůvodnění opatření obecné povahy vůbec obsažen.
63. Ostatně veškerá polemika účastníků řízení týkající se právě těchto souhlasů se míjí s předmětem nynějšího řízení, kterým je přezkum změny územního plánu. Soud se jí proto nezabýval a neprováděl ani dokazování souhlasů (které k vyjádření jako důkaz předložil odpůrce). Zákonností souhlasů se zdejší soud zabýval v jiném řízení a rozsudkem ze dne 22. 5. 2023, č. j. 54 A 26/2021-81, je zrušil. Tato skutečnost však na nyní projednávanou věc nemá žádný vliv. Ze stejného důvodu je pro soud nepodstatná skutečnost, že na dotčených pozemcích dle tvrzení odpůrce již probíhá výstavba (která měla být zahájena již před vydáním změny územního plánu), neboť ani v tomto případě nejde o skutečnost, kterou by odpůrce vtělil do odůvodnění změny územního plánu. Soud proto neprovedl důkaz ani předloženou fotodokumentací dotčených pozemků ze dne 9. 5. 2023, která jednak nemůže prokázat skutečnosti relevantní pro posouzení návrhu a současně dokumentuje skutkový stav dotčených pozemků v současnosti, nikoli v době vydání opatření obecné povahy. To, jaký je stav na dotčených pozemcích nyní, však soud s ohledem na § 101b odst. 3 s. ř. s. nemůže nijak reflektovat.
64. K námitce nezohlednění plochy územní rezervy pro přeložku komunikace II/155 soud uvádí, že mezi účastníky řízení není sporné, že tato přeložka má být v místě dotčených pozemků vedena jako podzemní (tunelová varianta). Soud proto přisvědčuje odpůrci, že nebylo důvodu, aby plánovanou přeložku bral v potaz a podrobněji se jí v odůvodnění opatření obecné povahy zabýval. Navrhovatelka ani neuvádí, jak by se jí měla skutečnost, že změna funkčního využití dotčených pozemků nebyla hodnocena v souvislosti s plánovanou přeložkou, dotknout v jejich veřejných subjektivních právech.
65. Navrhovatelka dále spatřuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy v nedostatečném

vypořádání jejich námitek.

66. Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění OOP, a proto je třeba je vnímat s ostatními částmi OOP ve vzájemných souvislostech.
67. K tomu soud uvádí, že navrhovatelka skutečně dne 1. 11. 2021 u odpůrce učinila podání, jehož první stranu tvoří formulář označený „připomínka k návrhu územního plánu“. Ve formuláři jsou vyplněny údaje o navrhovatelce, v položce „text připomínky“ je uvedeno „viz příloha č. 1 + 2“ a v položce „odůvodnění“ je uvedeno „viz příloha č. 3“. K formuláři jsou připojeny tři přílohy (o třech listech): Příloha č. 1 označená jako „připomínka k návrhu změny č. 4 územního plánu města Černošice – text připomínky“ je uvozena slovy „žalobou se domáhám zrušení souhlasu s umístěním stavby (...) a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru“. Následuje argumentace, ve které navrhovatelka uvádí, proč má souhlasy za nezákonné (nebyly splněny podmínky pro jejich vydání, navrhovatelka měla být účastníkem řízení) a že byly vydány krátce po zrušení změny č. 2 územního plánu (rozsudkem č. j. 54 A 12/2019-83). Příloha č. 2 námitky obsahuje fotografii štítku „Stavba nazvaná jako 'Výstavba 3 rodinných domů, K. ulice' ohlášená“ zjevně umístěného na plotu. Poslední listina přiložená k námitce je označena „text připomínky č. 3“ a navrhovatelka v ní cituje výrok rozsudku č. j. 54 A 12/2019-83 a výrok rozsudku NSS č. j. 5 As 418/2019-43, kterým byla zamítnuta kasační stížnost odpůrce.
68. S ohledem na obsah uplatněné námitky včetně jejích příloh nemůže soud v první řadě přisvědčit navrhovatelce, že námitkou žádala vypuštění plochy BR-1 vymezené opatřením obecné povahy na dotčených pozemcích. Nic takového totiž z námitky nevyplývá. Nevyplývá z ní ani to, že navrhovatelka namítala rozpor vymezení této plochy s požadavky § 55 odst. 4 stavebního zákona. Pouhý odkaz na rozsudek zdejšího soudu týkající se změny č. 2 územního plánu nadto uplatněný v souvislosti s tvrzenou nezákonností souhlasů, nikoli opatření obecné povahy, za věcnou polemiku ohledně rozporu změny územního plánu se stavebním zákonem považovat nelze. Nejde tedy o to, že námitka je „nestandardně členěna“, jak navrhovatelka sugeruje v replice, ale že se věcně ani v nejmenším nevymezuje proti opatření obecné povahy a jeho odůvodnění. Ani z jejího skutečného obsahu tedy nelze dovodit, jaké (konkrétní) výtky navrhovatelka hodlala uplatnit.
69. Soud pak přisvědčuje odpůrci, že další pasáže, které navrhovatelka cituje v návrhu z údajných příloh námitky, jsou ve skutečnosti citacemi z připomínky Ing. R. S., nikoli z navrhovatelčiny námitky. Obsah správního spisu nepotvrzuje tvrzení navrhovatelky v replikách, že součástí její námitky byl též text této připomínky (jako příloha č. 3). Jak plyne ze správního spisu, tento text mezi přílohami námitky není. Ing. Sikora podal dne 1. 11. 2021 elektronicky (ze své e-mailové adresy s elektronickým podpisem) připomínky, v nichž odkazuje na předcházející rozsudky správních soudů, uvádí, že odpůrce zjevně nerefletoval všechny výhrady NSS, úvahy v odůvodnění změny územního plánu jsou od počátku chybné a v přímém rozporu s předpokladem, na kterém je odůvodnění postaveno. Rozporuje dále stanovení počátku návrhového období (podle podatele připomínky mělo běžet od vydání územního plánu, nikoli jeho změny). Tato faktická chyba vyvolává nedůvěru a pochybnosti o účelovosti odůvodnění. Urputná snaha odpůrce je podle Ing.

Sikory dána smluvním závazkem, které má odpůrce vůči vlastníkově pozemků dotčených změnou. Majetkoprávní vztahy nejsou relevantním důvodem pro vymezení nových zastavitelných ploch.

70. Na tyto připomínky navrhovatelka ve svém podání ze dne 1. 11. 2021 žádným způsobem neodkazuje. Avšak i kdyby soud připustil, že tvrzení navrhovatelky ohledně přisvojení argumentace z připomínek Ing. Sikory je pravdivé, nelze pominout, že odpůrce tyto připomínky v odůvodnění změny územního plánu vypořádal (viz s. 56 – 58 odůvodnění), přičemž navrhovatelka proti tomuto vypořádání v návrhu nijak nebrojí. Ani v tomto případě by tak výtky směřující proti nedostatečnému vypořádání navrhovatelčiných námitek nemohla být důvodná.
71. Soud je s ohledem na shora uvedené dále přesvědčen, že odpůrci nelze důvodně vytýkat, že se v rámci vypořádání námitek podrobněji nezabýval skutečnostmi, které navrhovatelka zmiňuje v návrhu. Odpůrce přitom, i přesto, že námitka věcně vůbec nemířila proti opatření obecné povahy, a v zásadě tak nebylo co vypořádávat, na podání navrhovatelky reagoval (viz s. 54 odůvodnění). Ve vypořádání námitek zopakoval důvody, které jej vedly ke změně funkčního využití dané plochy. Konstatoval, že navržené využití pro bydlení je stejné jako využití pozemků navrhovatelky a jedná se o malý počet rodinných domů, a tak tato změna neovlivní kvalitu bydlení nad přípustnou hranici. Dále uvedl důvody, které podle něj svědčí o naplnění požadavků § 55 odst. 4 stavebního zákona (došlo k zastavění sousedních ploch, některé pozemky jsou dlouhodobě nevyužitelné k zastavění, poptávka po zastavitelných pozemcích převyšuje nabídku, lokalita „Na Koutech“ je kvůli podmínkám stanoveným v regulačním plánu a velkému množství vlastníků zatím nezastavěná) a odkázal na detailní vyhodnocení v kapitole H. Uzavřel, že proces povolení rodinných domů není předmětem změny územního plánu, proto jsou námitky v tomto směru bezpředmětné. O zrušení souhlasů se vede samostatné soudní řízení. Námitku proto zamítl.
72. Takovému vypořádání uplatněné námitek nelze (zejména s ohledem na její věcný obsah) z hlediska přezkoumatelnosti podle názoru soudu nic vytknout. I v tomto ohledu je tedy námitka nepřezkoumatelnosti nedůvodná.

#### *Splnění podmínek pro vymezení nové zastavitelné plochy*

73. Ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona definuje cíle a úkoly územního plánování. Podle tohoto ustanovení územní plánování *určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.* Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona pak stanoví, že *další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.* Těmto ustanovením odpovídá pravidlo zakotvené v § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona, z něž vyplývá, že součástí odůvodnění územního plánu je *vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.*
74. Lze zmínit, že do 31. 12. 2017 bylo v případě vymezení nových zastavitelných ploch změnou územního plánu nutno dle § 55 odst. 4 stavebního zákona prokázat nejen potřebu takového vymezení, ale také nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Ačkoliv takto vysoký standard odůvodnění nyní již stavební zákon výslovně nestanoví, stále je třeba podle tohoto zákona odůvodnit, resp. prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na splnění této podmínky je nutno nadále trvat i vzhledem k obecným zásadám územního plánování (§ 18 stavebního

zákonu). Účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona je mimo jiné zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbřehého“ rozšiřování zastavitelného území obce (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38).

75. Pojem potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch je relativně neurčitý. Proto je při jeho výkladu nutno přihlížet zejména k účelu regulace daného ustanovení (§ 55 odst. 4 ve spojení s § 18 stavebního zákona), jak byl vymezen výše. Při posuzování potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy tak nelze ani po novelizaci daného ustanovení odhlížet od posouzení, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou takové plochy vymezeny, a zda jsou tyto plochy využity (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37)
76. Požadavek stanovený tímto ustanovením vyjadřuje zájem na ochraně nezastavitelných pozemků, ten ale může být převážen zájmy jinými. Změna územního plánu, která rozšiřuje zastavitelná území, však musí skrze své odůvodnění identifikovat zmíněný jiný zájem a prostřednictvím kritérií uvedených v § 55 odst. 4 stavebního zákona jej poměřit se zájmem na ochraně nezastavitelných pozemků.
77. Soud je přesvědčen, že napadená změna územního plánu shora uvedené zákonné a judikatorní požadavky naplňuje.
78. Odpůrce se v kapitole *H. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* (s. 33 - 44) odůvodnění opatření obecné povahy podrobně zabýval naplněním podmínek pro vymezení nové zastavitelné plochy, a to včetně hodnocení stávajícího stavu (rozsah a využitelnost stávajících zastavitelných ploch). Prokázání potřeby vymezení dalších zastavitelných ploch založil na srovnání kvalifikovaně odhadnuté potřeby ploch pro bydlení a dostupné kapacity pro rozvoj bydlení, tedy pro umístění nových bytů. Odpůrce postupoval v následujících krocích: 1) vyhodnocení potřeby rozvoje funkce bydlení vyjádřené potřebným počtem nových bytů, 2) vyhodnocení kapacity navržené v platném územním plánu pro rozvoj bydlení vyjádřené počtem bytů, které lze za podmínek pro využití a prostorové uspořádání ploch s rozdílným způsobem využití stanovených v platném územním plánu na území odpůrce umístit, 3) vzájemné porovnání vyhodnocení potřeby rozvoje funkce bydlení a vyhodnocené kapacity území pro rozvoj bydlení podle platného územního plánu.
79. Odpůrce předeslal, že primárním důvodem pro pořízení změny územního plánu není komplexní uspokojení potřeby rozvoje bydlení ve městě Černošice, tedy vymezení právě takového množství ploch, které by uspokojilo 100 % kvalifikovaně odhadnuté potřeby rozvoje bydlení na území města v návrhovém období (15 – 20 let).
80. Dále v kroku 1) odpůrce uvedl, že potřeba bytů je vyvolána vnitřní potřebou nových bytů (pro uspokojení místních obyvatel vyplývající z demografického vývoje obce), vnitřní poptávkou po nových bytech (vyplývající ze snahy stávajících obyvatel zvyšovat si kvalitu bydlení) a vnější poptávkou po nových bytech. Vnitřní potřebu nových bytů vypočetl odpůrce na základě vzorce: počet mladých 10 až 24 let/2 – počet seniorů 65+ let/2 (tedy podle údajů k 31. 12. 2020: 1326/2 – 1391/2) a došel k výsledku, že vnitřní potřeba nových bytů je -33. Tuto hodnotu pak upravil na základě vyhodnocení odpadu (ve smyslu nevyužitelnosti) bytů. Protože ale výše tohoto kritéria byla stanovena na hodnotě 0, zůstala výsledná vnitřní potřeba nových bytů – 33.
81. Při zkoumání vnitřní poptávky po nových bytech odpůrce nejprve porovnal strukturu

bytového fondu v rámci stejné velikostní skupiny obcí (5000 – 9999 obyvatel). Podíl obyvatel žijících v rodinných domech je v rámci této skupiny 54,25 % (dle výsledků sčítání lidí, domů a bytů v roce 2011). Není tedy důvod vytvářet podmínky pro přestěhování určitého počtu obyvatel z bytových do rodinných domů. Z pohledu kvality bytového fondu je město Černošice na výrazně nadprůměrné úrovni. Vnitřní poptávka po nových bytech vyplývající z nevyhovující struktury bytového fondu je tak na hodnotě 0. Dále odpůrce vyhodnotil trend snižování obsazenosti bytů. Na základě dostupných dat konstatoval, že obsazenost bytů v roce 2011 byla 3 osoby/byt, v roce 2020 šlo o 2,95 osob/byt. Oproti celorepublikové hodnotě jde o nadprůměrné hodnoty, což je způsobeno atraktivitou obce k bydlení především pro rodiny s dětmi. Ač lze tedy očekávat další snižování obsazenosti bytů, bude tento trend z důvodu vyššího podílu rodin s dětmi i nadále pomalejší. Pro návrhové období je potřeba nových bytů vyplývající z analyzovaného trendu dána podílem stávajícího počtu a očekávanou obsazeností bytů. Výsledkem tak je vnitřní poptávka po nových bytech + 64 nových bytů.

82. K vnější poptávce po bytech nejdříve vyhodnotil výchozí hodnotu odvozenou z dosavadního vývoje migrace, kterou je následně možno korigovat na základě vyhodnocení urbanistických souvislostí (tzv. urbanistický korektiv). Míra uspokojení vnější poptávky je totiž plně na zvážení politického vedení obce. Výchozí výpočet vnější poptávky po nových bytech provedl prostou extrapolací dosavadního tempa migrace do obce za posledních 15 let na příštích 15 let. Počet předpokládaných přistěhovaných osob byl na byty převeden vydělením předpokládané obsazenosti bytů ke konci návrhového období (tedy  $1\,791/2,88$ ), čímž odpůrce došel k výchozí hodnotě vnější poptávky po bytech + 622 nových bytů. V rámci urbanistického korektivu odpůrce zohlednil faktor polohy obce v rámci sídelní struktury (formálně stanovené vymezením rozvojových oblastí v zásadách územního rozvoje), dostupnosti veřejných infrastruktur a dostupnosti pracovního centra a dospěl k závěru, že vnější poptávku nebylo nutné na základě urbanistického korektivu upravit. Následně přistoupil k výpočtu celkové potřeby nových bytů součtem shora uvedených hodnot ( $- 33 + 64 + 622$ ) a dospěl tak k výsledné celkové potřebě + 653 nových bytů.
83. Dále se odpůrce věnoval kroku 2), tedy vyhodnocení kapacity území pro výstavbu nových bytů podle platného územního plánu. Nejprve se ve třech krocích zabýval kapacitou zastavěného území, následně kapacitou zastavitelných ploch. U kapacity zastavěného území zohlednil kapacitu stabilizovaných ploch s potenciálem zahuštění zástavby pro daný způsob využití, kapacitu velkých proluk vymezených jako plochy přestavby a kapacitu brownfields vymezených jako plochy přestavby. Uvedl obecně, že intenzifikace stávající obytné zástavby se děje změnou stávajících staveb (nástavby, přístavby, rekonstrukce neobydlených prostor). Jediným východiskem pro vyhodnocení této kapacity je stávající počet domů pro bydlení. Na základě dostupných dat dospěl k počtu cca 1967 obydlí domů. S ohledem na možnou výškovou hladinu zástavby hrubým odhadem stanovil potenciál pro intenzifikaci na úrovni 30 % všech obydlí domů. Tak byl vypočten potenciál pro výstavbu + 590 nových bytů formou přístaveb, nástaveb a vestaveb, který byl v následném kroku vyhodnocení pravděpodobnosti naplnění ploch dále ověřován. Ke kapacitě proluk rozdělil plochy pro bytovou výstavbu do pěti kategorií (P1, P2, Z1, Z2 a Z3). Jednotlivé proluky a plochy změn vyznačil v grafické příloze č. 42: *Schéma ploch bydlení a smíšených obytných vymezených k rozvoji bydlení* a jejich kapacitu vyhodnotil v příloze P.1: *Tabulka bilance kapacit ploch bydlení a smíšených obytných vymezených k rozvoji bydlení (kapacita nových bytů)*. Výpočtová kapacita proluk a ploch změn podle platného územního plánu je dána následujícími faktory – plošná výměra, plošná a prostorová regulace stanovená v územním

plánu. Výsledné absolutní kapacity jednotlivých ploch jsou následující: P1 – 164 nových bytů, P2 – 73 nových bytů, Z1 – 107 nových bytů, Z2 – 36 nových bytů, Z3 – 353 nových bytů, celkem tedy + 733 nových bytů.

84. Odpůrce dále konstatoval, že výpočtovou kapacitu území pro rozvoj bydlení, která počítá se zcela hypotetickým a v reálu nedosažitelným předpokladem využití 100 % celé kapacity pro rozvoj bydlení v období, pro nějž se pořizuje územní plán (15 let), je následně nutné snížit dle míry pravděpodobnosti skutečného využití ploch vymezených v územním plánu pro rozvoj bydlení. Vymezení plochy změny (plochy přestavby v rámci zastavěného území) nebo zastavitelné plochy automaticky neznamená, že bude v horizontu 15 let skutečně plně využita. Územní plán totiž toliko vytváří podmínky pro možnost využití ploch. Využití vymezené plochy nelze vynutit. Úkol vytvořit podmínky pro naplnění predikované potřeby rozvoje jednotlivých funkcí v území by byl nesplnitelný, pokud by územní plán navrhoval vždy právě jen takové množství ploch, jejichž kapacita odpovídá zcela přesně predikované potřebě. Odpůrce na základě analýzy tempa bytové výstavby v uplynulých letech dle správního obvodu obce s rozšířenou působností a rozvojových oblastí provedl kategorizaci obcí (obce velmi rozvojové, mírně rozvojové a nerozvojové), pro něž nastavil výchozí hladiny pravděpodobnosti využití ploch (70 %, 50 % a 30 %). Město Černošice na základě analýzy dostupných dat zařadil do kategorie velmi rozvojových obcí s výchozí hladinou míry pravděpodobnosti využití ploch 70 %.
85. U potenciálu zahuštění zástavby bylo třeba provést razantní korekci výchozí hladiny pravděpodobnosti využití ploch. Ze statistiky Českého statistického úřadu o druhu domů, ve kterých byly dokončeny nové byty, dospěl k hladině 10 % pravděpodobnosti. Realistická kapacita území daná intenzifikací stávající zástavby tak činí + 60 bytů.
86. U ploch P1 (pozemky rekreačních chat navržené na přestavbu na bydlení) stanovil míru pravděpodobnosti skutečného využití na 30 %, reálná kapacita je tedy 49 bytů. Trend konverze rekreačních chat na stavby pro trvalé bydlení není nijak dynamický, město Černošice je ale velmi atraktivní, s určitým podílem konverzí je proto třeba počítat. U ploch P2 (Brownfields) uvedl, že jsou obecně komplikovanější z pohledu investiční přípravy. Z důvodu atraktivity obce ale nastavil spíše optimistickou míru pravděpodobnosti skutečného využití, a to na 60 %. Reálná kapacita těchto ploch je tak 44 bytů. U ploch Z1 (plošně rozsáhlá zastavitelná plocha, nezainvestovaná, se složitými podmínkami v regulačním plánu) stanovil míru pravděpodobnosti skutečného využití také na 60 % (celkem tedy 64 bytů). Na těchto plochách zatím není provedena žádná investiční příprava, zpravidla jsou pro ně vydány regulační plány, které před zahájením výstavby vyžadují komplexní řešení dopravní a technické infrastruktury. U ploch Z2 (plošně rozsáhlá zastavitelná plocha, nezainvestovaná) stanovil míru pravděpodobnosti skutečného využití na 70 % (celkem tedy 25 bytů). Oproti plochám Z1 je zde už alespoň provedena parcelace, nachází se v kontaktu s existujícími místními komunikacemi, jsou obklopené zástavbou a lze předpokládat, že investiční příprava nebude natolik náročná. Je proto aplikována výchozí míra pravděpodobnosti. U ploch Z3 (plošně malá zastavitelná proluka, zainvestovaná) aplikoval odpůrce zvýšenou míru pravděpodobnosti skutečného využití 80 % (celkem tedy 282 bytů). Jde o pozemky s menší výměrou, nacházející se zpravidla u stávajících ulic, místních komunikací, tedy s optimálními podmínkami pro výstavbu. Jediným zásadním faktorem pro výstavbu tak je fakticky pouze rozhodnutí majitele. Toto vyhodnocení je shrnuto v příloze P.1: *Tabulka bilance kapacit ploch bydlení a smíšených obytných vymezených k rozvoji bydlení (kapacita nových bytů)*. Výsledná skutečná kapacita proluk a ploch změn je

dána součtem výše vypočtených hodnot, tedy + 464 bytů.

87. Z vyhodnocení potřeby ploch pro rozvoj bydlení vyplývá, že skutečná (redukováná) kapacita nových bytů podle platného územního plánu (524 bytů, tj. 464 + 60) je menší než vypočtená potřeba bytů na území města Černošice (653 bytů). Z provedené bilance tedy podle odpůrce vyplývá, že potřeba vymezení další zastavitelné plochy pro bydlení byla prokázána. Vymezením ploch BR-1 na dotčených pozemcích dojde při uplatnění velmi vysoké míry pravděpodobnosti skutečného využití plochy (80 %) k navýšení o maximálně tři nové byty. Odpůrce zopakoval, že předmětem změny územního plánu není komplexní řešení a uspokojení veškeré poptávky po nových bytech, ale pouze dílčí úprava urbanistické koncepce. Vyhodnocení potřeby bytů bylo provedeno pouze za účelem ověření, že vymezení nové zastavitelné plochy není v rozporu s povinností vymezovat další zastavitelné plochy jen za podmínky prokázání jejich potřeby.
88. Soud konstatuje, že shora uvedené hodnocení považuje za přezkoumatelné, srozumitelné, dostatečné a opřené o rozumné důvody a úvahy vycházející z konkrétních dat.
89. Navrhovatelka odpůrci obecně vytýká, že výpočet celkové potřeby 653 nových bytů a kapacity 524 nových bytů je nepřezkoumatelný. Tato výtka však není důvodná. Odpůrce v odůvodnění vysvětlil, jak dospěl k jednotlivým výsledkům v rámci těchto kategorií (to soud podrobně shrnul výše), které následně sečetl a poměřil. Úvahy, které odpůrce učinil na cestě k těmto výsledkům, jsou v odůvodnění podrobně popsány. Namítá-li navrhovatelka, že odpůrce „žádnými výpočty“ neodůvodnil stanovení jednotlivých měr pravděpodobnosti skutečného využití, nelze jí ani zde přisvědčit. Odpůrce vysvětlil, proč zvolil výchozí míru 70 % (obec Černošice patří do kategorie velmi rozvojových obcí), a proč tuto míru ve vztahu k jednotlivým plochám upravil (ať už redukcí na nižší míru, či navýšením). Není přitom vadou, že odpůrce stanovení jednotlivých měr odůvodnil „pouze“ slovně, jak namítá navrhovatelka. Podstatné je, že jde o přezkoumatelné a logické odůvodnění.
90. Nemůže být pochyb o tom, že míra pravděpodobnosti skutečného využití nikdy nemůže odpovídat 100 %. Podle soudu proto odpůrce logicky vyšel z kategorizace obcí podle předpokládaného potenciálu jejich rozvoje, přičemž město Černošice zařadil do kategorie obcí velmi rozvojových s výchozí hladinou pravděpodobnosti využití ploch 70 %. Tato úvaha vychází z analýzy tempa bytové výstavby v uplynulých 15 letech dle správního obvodu obce s rozšířenou působností a rozvojových oblastí. Soud se proto neztotožňuje s názorem navrhovatelky, že hladina je „vágní a neodůvodněná“. Naopak s ohledem na provedenou analýzu považuje soud takto stanovenou hodnotu za přiměřenou vzhledem k obecným charakteristikám města Černošice. Sama navrhovatelka neuvádí, co je nesprávného na úvaze, že město Černošice je velmi rozvojové, že je zde velký zájem investorů o výstavbu bytů a že jej lze očekávat v příštích letech. Navrhovatelka ani neuvádí, na jaké hladině by měla být podle jejího názoru ustálena míra pravděpodobnosti využití ploch. Nekonkretizuje ani nijak tvrzení, podle kterého v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností mohou existovat diametrálně rozdílné obce. S tím sice soud obecně souhlasí, není ale zřejmé, jaký vliv má toto obecné tvrzení na úvahy odpůrce ohledně stanovení výchozí hladiny pravděpodobnosti (proč byla podle navrhovatelky stanovena nesprávně).
91. Navrhovatelka se konkrétněji vyjadřuje ke stanovení míry pravděpodobnosti u brownfields na 60 %. Podle jejího názoru odpůrce nevysvětlil, proč neuplatnil míru 80 % (resp. v replice uvádí 50 či 70 %). K tomu soud uvádí, že důvody, pro které zvolil odpůrce právě tuto

hodnotu, jsou z odůvodnění zřejmé. Vyšel totiž ze základní míry pravděpodobnosti 70 %, následně zohlednil komplikovanost investiční přípravy ve vztahu k brownfields a uzavřel, že v tomto případě „optimisticky“ nastavil míru pravděpodobnosti na 60 %. Tuto úvahu soud považuje za logickou, přičemž nelze po odpůrci požadovat, aby dále podrobně vysvětloval, proč míru nestanovil např. na 50 % (což by vedlo ještě k nižšímu počtu potenciálně nově realizovaných bytů). To, proč nebyla uplatněna míra 70 % je zřejmé – oproti běžným plochám určeným k výstavbě s sebou brownfields bezpochyby nesou nejružnější problémy (zejména právě z hlediska investiční přípravy), a bylo tedy třeba vyjít z míry nižší než obecně stanovené.

92. Namítá-li navrhovatelka, že odpůrce v rámci této změny územního plánu účelově nepracuje s rozlohou zastavitelných ploch, ale počtem nových bytů, neshledává soud na takovém postupu nic účelového. Naopak, je zjevné, že prostá rozloha zastavitelných ploch o skutečném potenciálu jejich využití k zastavění objektivně mnoho nevypovídá. Jak případně poukázal odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy, jednotlivé plochy (nejen zastavitelné, ale i zastavěné) mají odlišné charakteristiky dané např. dostupností infrastruktury, podmínkami stanovenými v regulačních plánech, majetkoprávními vztahy apod., a proto na ně nelze nahlížet jako na nediferencovanou skupinu. Přístup odpůrce, který jednotlivé plochy rozdělil do více skupin podle jejich charakteristiky a jednotlivým skupinám pak přiřadil vlastní míry pravděpodobnosti skutečného využití, podle názoru soudu umožňuje (na rozdíl od prostého uvedení hodnoty rozlohy zastavitelných ploch) přesněji a realističtěji zhodnotit skutečnou potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, neboť tento přístup věrněji odráží reálný stav a budoucí vývoj regulovaného území.
93. Stejně jako v případě dalších kritérií, na jejichž základě odpůrce dospěl ke shora prezentovaným výsledkům, navrhovatelka namítá, že jde o abstraktní výpočty pracující s pravděpodobnostmi. K tomu soud uvádí, že územní plán je koncepčním dokumentem, který vytváří předpoklady pro rozvoj území do budoucna. Není proto myslitelné, aby vycházel z exaktních hodnot (ať již ve vztahu k poptávce po nových bytech či počtu nově postavených bytů či ve vztahu k jakýmkoli jiným hodnotám), ale vždy se bude jednat o určité predikce vycházející ze znalosti minulého vývoje území a politického rozhodování o směřování budoucího vývoje obce (tedy z toho, jakým směrem má daná územní samospráva zájem se rozvíjet). Práce s přibližnými hodnotami, pravděpodobnostmi a odhady budoucího vývoje je tak územnímu plánování vlastní. To však samozřejmě za podmínky, že územně plánovací dokumentace je v tomto ohledu založena na přezkoumatelných a logických úvahách. V tomto směru přitom odpůrci nelze (jak již soud uvedl shora) nic vytknout. Tvrzení navrhovatelky v replice týkající se např. počtu mladých lidí a seniorů jsou spekulacemi, které na rozdíl od závěrů odpůrce nemají oporu v reálných datech. To, že se výchozí údaje mohou v čase měnit, ještě nesvědčí o tom, že jsou užívány účelově. Námitka, podle které není zdůvodněno, proč změna územního plánu vychází z údaje o počtu mladých od 10 do 24 let a nikoliv z jiné statistické struktury, byla uplatněna až v replice, a je tedy opožděná.
94. Cituje-li dále navrhovatelka z odůvodnění změny č. 2 územního plánu, zdůrazňuje soud, že ta není předmětem přezkumu v nynějším řízení. Nadto, jak již bylo uvedeno shora, tato změna před správními soudy neobstála a byla zrušena (v části týkající se vymezení sporné plochy BR-1 na dotčených pozemcích). Úkolem odpůrce při přijímání nynější změny územního plánu přitom nebylo, aby vysvětloval, jak se situace ohledně zastavitelných ploch změnila oproti roku 2018 (kdy byla vydána změna č. 2). Zákon vyžaduje, aby prokázal

naplnění podmínek podle § 55 odst. 4 stavebního zákona, a to ke dni vydání opatření obecné povahy.

95. Není pravdou, že by odpůrce vnímal změnu územního plánu jako snahu o komplexní řešení nedostatku nových bytů (tedy o 100% uspokojení poptávky po bytech), jak uvádí navrhovatelka. Důvody pro přijetí dané změny byly odlišné (viz shora). Odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy zcela otevřeně přiznává, že účelem změny územního plánu není komplexní řešení a uspokojení veškeré poptávky po nových bytech a že vyhodnocení potřeby bytů je provedeno pouze za účelem ověření splnění podmínek podle § 55 odst. 4 stavebního zákona. Soud se s odpůrcem shoduje, že úkolem územního plánu obecně nemusí být stoprocentně pokrýt veškerou odhadovanou poptávku po nových bytech. Dospěl-li však odpůrce k závěru, že na základě jím provedených výpočtů bude v návrhové období převis poptávky nad nabídkou nových bytů, je zjevné, že existují legitimní důvody, pro které je možno změnou územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy. Takový důvod by neexistoval za situace, kdy by stávající zastavitelné (a zastavěné) plochy umožňovaly výstavbu nových bytů v takovém počtu, který by předpokládanou poptávku plně pokrýval, či ji dokonce převyšoval. O takovou situaci ale v daném případě nejde. Ze závěrů uvedených v odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že kapacity pro novou výstavbu nejsou dostatečné, a nové zastavitelné plochy je proto možno vymezovat. To, že jde o změnu marginální, nevylučuje, aby byla přijata. Důvody, pro které tak odpůrce činí, nesouvisí s otázkou (plného) uspokojení poptávky po nových bytech na území města, ale, jak vyplývá z odůvodnění změny územního plánu, jsou zejména urbanistické. Vymezení plochy BR-1 toliko na tří malých pozemcích za účelem výstavby tří rodinných domů nadto plně respektuje i účel § 55 odst. 4 stavebního zákona, tedy chránit nezastavěné území proti *bezbřehému rozšiřování zastavitelného území obce*. Takto marginální změnu rozhodně za bezbřehé rozšiřování považovat nelze. Protože odpůrce nehodlá nyní řešit komplexně poptávku po nových bytech, není důvodná ani námitka, že měl přistoupit ke zpracování zcela nového územního plánu, jak uvádí navrhovatelka. Soud souhlasí s odpůrcem, že navrhovatelka si ve své argumentaci do jisté míry protiřečí, pokud na jednu stranu brojí proti vymezení plochy BR-1 na třech pozemcích a současně namítá, že vymezení zastavitelné plochy pro 3 – 4 byty je s ohledem na poptávku nedostatečné.
96. Není důvodná ani námitka, podle které není zřejmé, proč odpůrce jako návrhové období zvolil 15 let. Na s. 33 odůvodnění vysvětlil, že období 15 – 20 let je standardně v územně plánovací praxi považováno jako „návrhové období územních plánů“ tak, aby byl respektován jejich koncepční a strategický charakter. Nižší časový horizont 15 let je zvolen, protože je možné zajistit vyšší míru přesnosti predikce potřeby rozvoje bydlení. Ve vypořádání připomínky Ing. Sikory pak odpůrce doplnil, že návrhové období žádný právní předpis nevymezuje. Jde o metodické východisko, které je nezbytné, aby bylo možné vůbec územní plán jakožto koncepční dokument usměrňující rozvoj obce do budoucna, vytvořit. Na období delší než 20 let lze jen stěží odpovědně predikovat budoucí rozvojové potřeby i možné problémy obce. Kratší návrhové období by vzhledem k náročnému procesu pořízení územního plánu a jeho koncepčnímu charakteru bylo nevhodné. Návrhové období pod 10 let se obvykle využívá už pro tzv. realizační plánovací dokumenty (např. podrobné programy rozvoje apod.).
97. Soud dále konstatuje, že návrhové období je nutno vztáhnout ke změně územního plánu, nikoli územnímu plánu samotnému. Územní plán je dokument, který by měl být v pravidelných intervalech vyhodnocován (§ 55 odst. 1 stavebního zákona) a na základě

vyhodnocení lze dospět k závěru o nutnosti zpracovat zcela nový územní plán či pouze jeho změnu. Jak správně uvedl odpůrce, volba mezi změnou územního plánu a novým územním plánem není zákonem pevně určena. Je tedy teoreticky možné, že bude územní plán dílčími změnami aktualizován opakovaně a jeho „životnost“ se tím prodlouží na mnohem delší období, než bylo zpracovatelem předpokládáné návrhové období. Není proto žádný důvod, aby se návrhové období v případě změny územního plánu odvíjelo od účinnosti původní verze územního plánu, neboť změna má reagovat na aktuální potřeby v území (zjištěné na základě vyhodnocení) a vytvářet podmínky pro rozvoj území do budoucna od okamžiku své účinnosti.

98. Mezi účastníky se v průběhu soudního řízení rozhořela polemika nad použitelností metodického pokynu. Ta je ale bezpředmětná, neboť z odůvodnění opatření obecné povahy je zřejmé, že není založeno na metodickém pokynu. To ostatně ani nebylo možné, jak správně poukazuje navrhovatelka, neboť metodický pokyn byl vydán až v roce 2022, zatímco návrh změny územního plánu byl zpracován již v roce 2021. Námitky uplatněné v replikách vztahující se k tomuto dokumentu, jeho použitelnosti, případně provázanosti osob spojených s odpůrcem a osob, které metodický pokyn zpracovaly, jsou proto bezpředmětné, a navíc byly uplatněny po uplynutí lhůty k podání návrhu. Z uvedeného důvodu neprováděl soud ani důkaz samotným metodickým pokynem.

*K námitce nepřiměřenosti opatření obecné povahy*

99. K této námitce soud konstatuje, že jí navrhovatelka neučinila součástí námitek (k obsahu námitek viz shora). Tato skutečnost má přitom zásadní vliv na možnost soudu přezkoumat proporcionalitu změny územního plánu právě na základě této námítky. Jak totiž vyplývá z ustálené judikatury (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38 a judikaturu zde citovanou v bodu 10, a ze dne 13. 5. 2014 č. j. 6 AOs 3/2013-29), jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky, může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. právně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).
100. Navrhovatelka sice uplatnila podání označené jako námitky, proti obsahu napadeného opatření obecné povahy se v nich však věcně vůbec nevymezila. Ani připomínky Ing. Sikory, které si navrhovatelka dle svého tvrzení (které ovšem vyvrací obsah správního spisu) osvojila jako vlastní, žádná tvrzení stran přiměřenosti přijaté regulace neobsahují. To je přitom logické, neboť připomínky třetí osoby zjevně nemohou obsahovat (přípustné) tvrzení ohledně nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva navrhovatelky (z připomínek ani z dalších podkladů či tvrzení navrhovatelky přitom nevyplývá, zda je Ing. S. vůbec vlastníkem pozemku teoreticky dotčeného opatřením obecné povahy). S ohledem na shora

uvedené se tak soud námitkou neproporcionality nemohl věcně zabývat. Pouze nad rámec nutného odůvodnění soud k obecně uplatněným námitkám nepřiměřenosti konstatuje, že zásah spočívající ve vymezení plochy BR-1 je opřen o dostatečné důvody, byl proveden v souladu se zákonem a nikoli svévolně. Navrhovatelka neuvádí, že by vymezení této plochy bylo diskriminační. Současně jde o plochu pro bydlení v rodinných domech, tedy funkční využití, které odpovídá využití ostatních pozemků v okolí včetně pozemků navrhovatelky. V ploše je umožněna výstavba maximálně tří rodinných domů (s ohledem na další regulativy obsažené v územním plánu). Takový zásah nelze hodnotit jako přesahující spravedlivou míru, kterou je navrhovatelka povinna v důsledku změny územního plánu snášet. Z hlediska přiměřenosti opatření obecné povahy je pak bez významu, kdo hradil náklady na jeho pořízení. Z uvedeného důvodu proto soud neprovedl jako důkaz smlouvu o dílo uzavřenou s projektantem změny územního plánu, který měl směřovat k prokázání této skutečnosti.

101. K námitce, podle které skutečné důvody pro vymezení plochy BR-1 byly jiné – šlo o snahu odpůrce naplnit závazky vyplývající ze směnné smlouvy uzavřené s předchozím vlastníkem dotčených pozemků, se soud z důvodu nepodání relevantních námitek také nemůže věcně vyjádřit. *Obiter dictum* soud poukazuje na vypořádání obdobné námitky v rozsudku zdejšího soudu č. j. 50 A 19/2014-137 a rozsudku NSS č. j. 9 As 18/2015-101 [viz jeho část V.a)], které se týkaly změny č. 1 územního plánu. Pro soud nemohou být relevantní skutečné, ale nevyřčené motivace odpůrce. Ten jakožto samosprávný územní celek v rámci politického rozhodování vyvažuje a hodnotí zájmy soukromé a veřejné, na základě čehož určuje budoucí způsob využití území. Soud není oprávněn v řízení o zrušení opatření obecné povahy prošetřovat, jaké důvody byly skutečným motivem k přijetí určité úpravy. Stejně tak není možno vycházet z dodatečného vysvětlování přijaté úpravy, které nemůže jednotlivé fáze zákonem stanoveného procesu přijímání opatření obecné povahy nahrazovat či doplňovat. Lapidárně řečeno, v řízení před soudem lze zpochybnit deklarované důvody, na kterých územní plán stojí, ale nelze brojit proti jiným důvodům, na které nebylo v odůvodnění vůbec poukázáno. Namítá-li tedy navrhovatelka, že skutečným důvodem pro přijetí změny územního plánu byla realizace směnné smlouvy, aniž by tento důvod byl vyjádřen v odůvodnění opatření obecné povahy, nemůže se soud věcně touto námitkou zabývat a spekulovat, zda tomu tak bylo, či nikoli (a to i za situace, kdy sám odpůrce ve vyjádření k návrhu připouští, že plnění smluvních povinností bylo jedním z důvodů, pro který přistoupil ke změně územního plánu, neboť chybějící důvody opatření obecné povahy nelze doplňovat až v řízení před soudem). Z uvedeného důvodu proto také soud neprovedl navržený důkaz směnnou smlouvou.

102. Zásah soudu by byl na místě pouze tehdy, pokud by zvolená úprava měla excesivní podobu, tedy jestliže by např. byla ve vztahu k proklamovaným cílům územního plánování zjevně disproporční, případně pokud by odůvodnění přijatého řešení ze strany odpůrce zcela nesmyslně či absurdně preferovalo veřejný zájem na úkor určitého zájmu soukromého či naopak. Tak tomu ovšem v projednávané věci není. Důvody změny územního plánu mají oporu ve skutkovém stavu, jsou relevantní a samotné opatření obecné povahy není zjevně disproporční ve vztahu k deklarovaným cílům. Soud pak dodává, že i plnění soukromoprávních povinností ze strany obce může být jednou (byť vedlejší či podpůrnou) okolností, kterou je územní samosprávný celek oprávněn při tvorbě (změny) územního plánu zvážit. I v případě, že by tento důvod (který jako jednu z motivací pro přijetí změny ve svých podáních připustil i odpůrce) byl výslovně v odůvodnění vyjádřen, jednalo by se jen o další okolnost, která by podpořila odpůrcovy důvody pro změnu využití daného území.

103. Soud neprovedl ani další účastníky navržené důkazy, neboť buď ty jsou buď součástí předložené spisové dokumentace, kterou se dokazování neprovádí (spis změny územního plánu, námítky navrhovatelky, připomínky k návrhu změny územního plánu), nebo byly pro rozhodnutí soudu nadbytečné (letecké snímky z roku 2016 a 2019, metodický pokyn).

### **Závěr a náklady řízení**

104. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Odpůrce byl ve věci plně úspěšný (soud návrh v celém rozsahu zamítl), je však obcí s rozšířenou působností, která má i vlastní orgán územního plánování. Disponuje tedy aparátem dostatečným k hájení vlastní územně plánovací dokumentace před soudem. Soud proto nepovažoval náklady zastoupení advokátem za účelně vynaložené. Ostatně sám odpůrce náklady spočívající v odměně advokáta nepožadoval. Domáhá se toliko paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby. Tomuto požadavku však soud nemohl vyhovět. Nejsou-li totiž v nynější věci náklady zastoupení účelné, nelze odpůrci přiznat ani paušální náhradu výdajů ve smyslu § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů. Nelze uvažovat ani o přiznání paušální náhrady výdajů podle § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť ten se v řízení před správními soudy nepoužije, a to ani subsidiárně (rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS). Soud proto rozhodl tak, 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 (více) 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 nejblíže 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 je 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 28. června 2023

**Mgr. Jan Čížek, v. r.**  
předseda senátu