



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů:

a) V. B.
bytem X

b) OKZ CHOMUTOV a. s.
sídlem Hybernská 1012/30, Praha 1

c) CONTRANS PRAHA a. s.
sídlem Hybernská 1012/30, Praha 1

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Oswaldem
sídlem Bílkova 132/4, Praha 1

proti

odpůrkyni:

obec Šestajovice
sídlem Husova 60, Šestajovice
zastoupena advokátkou Mgr. Markétou Hanzlíkovou
sídlem Fibichova 955/23, Jihlava

o **návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2022 – Změny č. 2 Územního plánu Šestajovice** – vydaného usnesením Zastupitelstva obce Šestajovice ze dne 18. 5. 2022, č. 9,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelé jsou povinni ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit odpůrkyni náklady řízení ve výši 12 342 Kč, a to k rukám její zástupkyně Mgr. Markéty Hanzlíkové, advokátky.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelé se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též „napadené OOP“) v části funkčních ploch 12 ZP 45 a PŘ 6.
2. Ke své aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatelé uvedli, že jsou majetkově propojeni a jednají ve shodě. Navrhovatel a) je vlastníkem pozemků parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC a parc. č. XD zapsaných na LV X v k. ú. X a obci X (pozn. soudu: všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území). Na těchto pozemcích byla napadeným OOP navržena funkční plocha 12 ZP 45 zeleň veřejných prostranství.
3. Navrhovatelé b) a c) jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. st. XA, parc. č. XB a parc. č. XC zapsaných na LV X, které jsou v napadeném OOP vymezeny jako funkční plocha PŘ 6. Na prvním z uvedených pozemků byla zrušena možnost bytové výstavy a na zbývajících dvou došlo k omezení zastavitelnosti zemědělskými stavbami na 10 %.
4. Změna funkčního využití je podle navrhovatelů nezákonná. Nebyly dodrženy zejm. zásady proporcionality a subsidiarity. Bylo také zasaženo do jejich legitimního očekávání. Na území odpůrkyně jsou tisíce vlastníků nemovitostí, z toho desítky významných, přesto napadené OOP zasáhlo do vlastnických práv především navrhovatelů. Navrhovatelé nepochybují právo samospráv upravovat své územní plány, musí se tak ale dít zákonně a nesmí být diskriminováni vybraní vlastníci, jako se tomu stalo v nyní posuzované věci.
5. Námitky navrhovatelů proti popsané změně funkčního využití odpůrkyně zamítla pouze velmi obecným odůvodněním, které nezohledňovalo rozsah a přiměřenost zásahů do práv navrhovatelů. Cíle územního plánování, jak je odpůrkyně vymezila, byly řešeny na úkor vlastnických práv navrhovatelů, neboť došlo k znehodnocení jejich pozemků v řádu desítek milionů Kč. Navrhovatelé přitom koupili dotčené pozemky právě za účelem realizace stavebních záměrů podle územního plánu platného v době koupě.
6. Odpůrkyně uzavřela s navrhovatelem b) plánovací smlouvu č. 362-01 týkající se části dotčených pozemků. Je tedy zřejmé, že navrhovatelé s odpůrkyní aktivně jednali a připravovali uskutečnění záměrů na dotčených pozemcích. Krom toho, v roce 2021 navrhovatel a) jako investor pro podporu infrastruktury koupil pozemek pro výstavbu školky za 22 mil. Kč.
7. Využití dotčených pozemků a realizace prakticky jakýchkoliv záměrů byly zmařeny samotnou odpůrkyní, neboť vyhlásila dne 7. 7. 2021 opatřením obecné povahy č. 1 stavební uzávěru. Poté již byly veškeré aktivity navrhovatelů ve vztahu k dotčeným pozemkům vyloučeny. Navíc stavební uzávěra pouze deklarovala již existující neformální stavební uzávěru z důvodu nekapacitní čistírny odpadních vod (dále jen „ČOV“). Stav nedostatečné kapacity ČOV trval již minimálně dva roky před vyhlášením stavební uzávěry. Tato skutečnost nemůže být kladena navrhovatelům k tíži.
8. Dále navrhovatelé poukázali na skutečnost, že pořízení napadeného OOP proběhlo zkráceným postupem podle § 55a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), o kterém rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně dne 30. 6. 2021. Bod 14 odůvodnění napadeného OOP

(Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj a informace, jak bylo respektováno stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí) však odkazuje na vyjádření Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 11. 5. 2021. Navrhovatelé mají za to, že jakýkoliv záměr změny územního plánu nemohl být posuzován dříve, než byl zahájen vlastní proces pořizování změny územního plánu.

9. Navrhovatelé se domnívají, že z těchto předcházejících úkonů je zřejmá snaha odpůrkyně o zneužití stavebního zákona a snaha využít právo samosprávy změnit územní plán krátce po vypršení lhůty 5 let, která je potřebná pro uplatnění náhrady škody za znehodnocení investice. Možnost výstavby přitom byla blokována ze strany odpůrkyně neschopností zajistit dostatečnou kapacitu ČOV.
10. Dále se navrhovatelé ohradili proti tomu, že v odůvodnění námitek byli označeni jako spekulanti s pozemky. Navrhovatelé podnikají v oboru realit a postupují vůči odpůrkyni seriózně. V minulosti mimo jiné poskytli pozemek v nemalé hodnotě na výstavbu in-line dráhy a uzavřeli plánovací smlouvu. Použití hanlivého výrazu potvrzuje diskriminační přístup při přípravě napadeného OOP. Navrhovatelé mají právo podnikat a nakládat se svými nemovitostmi. Do těchto práv může být zasaženo jen při respektování zásad územního plánování (navrhovatelé následně obsah těchto zásad obecně popsali a odkázali na související judikaturu).
11. Závěrem navrhovatelé shrnuli, že změna územního plánu provedená napadeným OOP je diskriminační a disproporční, protože znehodnotila jejich pozemky, a je proto nezákonná.

II. Vyjádření odpůrkyně

12. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu poukázala na to, že většina žalobní argumentace byla obsažena již v námitkách navrhovatelů, s nimiž se řádně vypořádala. Námitky navrhovatelů jsou navíc velmi obecné. Obsahují výčet základních zásad územního plánování, aniž by navrhovatelé upřesnili, v čem konkrétně a z jakých důvodů považují napadené OOP za diskriminační, neproporční a rozporné se zmíněnými zásadami.
13. Dále odpůrkyně zdůrazňuje, že jako obec má ústavně garantované právo na samosprávu, jež zahrnuje i právo uvážit, jakým směrem se bude ubírat rozvoj jejího území. Je také povinna pečovat o všestranný rozvoj území a potřeby občanů a chránit veřejný zájem.
14. Územní plán nabyl účinnosti dne 22. 10. 2014, většinu zastavitelných ploch však převzal již z územního plánu z roku 2008. Jedná se tedy o plochy určené k výstavbě více než 15 let. Již v roce 2014 byly vedeny analýzy nad rozsahem ploch, které budou převzaty do nového územního plánu. Způsob a rychlost rozvoje obce totiž představuje učebnicový příklad nevhodného rozvoje sídla v blízkosti Prahy po roce 1989. Po restitucích se Šestajovice rozrostly během 10 let cca o 400 %. S přibližujícím se termínem schválení stavebního zákona z roku 2006 docházelo k překotnému schvalování jakýchkoliv územních rozhodnutí, aby je musel nový územní plán respektovat, aniž by ale byla řešena technická infrastruktura a občanská vybavenost. Právě proto územní plán z roku 2014 ukotvil jako zastavitelné pouze plochy s územním rozhodnutím a jen minimum těch, pro které územní rozhodnutí nebylo vydáno.
15. Od roku 2014 však došlo na zastavitelných plochách k dalšímu negativnímu projevu suburbanizace. Ačkoliv se územní plán snaží svými regulativy minimalizovat počet rodinných domů, a tedy i nároky na veřejnou vybavenost, developeři využili nejednoznačného pojmosloví územního plánu a možnosti stavebního zákona do jednoho

rodinného domu umístit dvě až tři bytové jednotky. Tím došlo k překročení odhadů kapacit technické infrastruktury a občanské vybavenosti. Na základě analýz především zásobování pitnou vodou, kapacit ČOV a základních škol tak bylo zastupitelstvo nuceno změnit územní plán a určit podmínky pro hospodárné využívání území. Obec nemůže navyšovat kapacitu infrastruktury stejnou rychlostí, jakou probíhá developerská výstavba, a proto zrušila část zastavitelných ploch. S ohledem na časovou náročnost rozšíření veřejné infrastruktury, na kterém odpůrkyně rovněž pracuje, musela zvolit i časově efektivnější variantu snížení tlaku na infrastrukturu.

16. Odpůrkyně zdůrazňuje, že napadená změna nevymezuje nové zastavitelné plochy, jenom v nezbytném rozsahu ruší zastavitelnost některých ploch nebo upravuje regulativy tak, aby nedocházelo k navyšování počtu obyvatel a uživatelů území, a tedy tlaku na kapacity obce. Tím si obec vytváří větší šanci zajistit zásobování vodou, kapacitní ČOV a základní občanskou vybavenost. Odpůrkyně dbala základních zásad územního plánování a pro vyjmutí pozemků ze zastavitelných ploch, jak uvedla i v odůvodnění napadené změny, stanovila dvě základní kritéria: 1) pozemek byl vhodný k vyjmutí ze zastavitelných ploch z hlediska urbanistického kontextu plochy a 2) od doby nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění umožnila, uplynulo alespoň 5 let (§ 102 stavebního zákona), aniž by byla započata reálná aktivita směřující k bezprostřednímu zastavění plochy. Reálná aktivita byla považována za splněnou, pokud v době zpracování návrhu na pozemku již bylo skutečně započato s pracemi na zástavbě plochy v souladu s platným územním plánem nebo bylo vydáno územní rozhodnutí, které nabylo účinnosti v době zpracování návrhu napadené změny.
17. Vlastníci pozemků dotčených změnou ovšem podle odpůrkyně svého práva na zastavění dotčených pozemků nevyužili po dobu více než 7 let od nabytí účinnosti platného územního plánu a více než 15 let od doby, kdy byla většina dotčených pozemků určena k zastavění poprvé. Ustanovení § 102 stavebního zákona stanovuje podmínky náhrady za zrušení určení pozemku k zastavění s tím, že tato náhrada nenáleží, jestliže ke zrušení došlo po uplynutí 5 let od účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění pozemku umožnila, ledaže v této lhůtě nabyl účinnosti povolení pro stavební záměr, což ale není případ navrhovatelů. Odpůrkyně tak má za to, že byly splněny podmínky subsidiarity a minimalizace zásahu uvedené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS.
18. Odpůrkyně připomněla, že napadené OOP již bylo napadeno i jinými vlastníky, kteří uplatňovali obdobné námitky, jejich návrh však byl zamítnut rozsudkem zdejšího soudu ze dne 3. 5. 2023, č. j. 54 A 11/2023-68, který podrobně odůvodnil přiměřenost zásahu do vlastnických práv. Obdobně nediskriminačně postupovala odpůrkyně také v případě navrhovatelů.
19. K jednotlivým námitkám konstatovala, že jsou velmi paušální a nerozlišují, kterých konkrétních pozemků se jednotlivé argumenty týkají. Navrhovatelé k návrhu připojili mapku zobrazující jejich pozemky, z níž vyplývá, že na území odpůrkyně vlastní celou řadu pozemků. Pokud by v této mapce vyznačili pozemky, jichž se týká napadené OOP, bylo by zřejmé, že dotčena je pouze jejich minimální část.
20. K námitce zásahu do vlastnických práv odpůrkyně poukázala na skutečnost, že každý územní plán je zásahem do vlastnických práv z povahy věci. Samotný zásah proto nemůže představovat nezákonnost. Z hlediska přiměřenosti byl posuzovaný zásah vyvážen

důležitým veřejným zájmem, neboť odpůrkyně nemá dostatečnou kapacitu veřejné infrastruktury (viz zmíněný rozsudek č. j. 54 A 11/2023-68).

21. K námitce porušení legitimního očekávání odpůrkyně připomněla, že vlastníci pozemků nemohou počítat se zakonzervováním *statu quo* na věčné časy. V případě navrhovatelů byla splněna podmínka, že pozemky vymezené jako zastavitelné plochy nevyužili po dobu více než 5 let. Možné snížení hodnoty pozemků v důsledku změny územního plánu nepředstavuje nezákonnost. Žádný právní předpis odpůrkyni nezakazuje měnit funkční využití ploch, ani pokud by mělo znamenat snížení hodnoty pozemku (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2019, č. j. 6 Ao 3/2009-76). Nejvyšší správní soud přitom odmítl i „argument znehodnocení mnohamilionových investic“ jako lichý.
22. K námitce, že navrhovatel b) uzavřel s odpůrkyní plánovací smlouvu, odpůrkyně zdůraznila, že od této smlouvy odstoupila dne 12. 9. 2018 z důvodu nedodržení jejích podmínek ze strany navrhovatele b) (nepodání žádosti o vydání územního rozhodnutí pro umístění stavebního záměru). V návaznosti na odstoupení od smlouvy odpůrkyně navrhovateli b) řádně vrátila finanční prostředky, které jí poskytl. Zmaření stavebního záměru proto mohou navrhovatelé jen stěží přičítat odpůrkyni. Navrhovatelé měli dostatek času naplnit své záměry tak, aby jejich pozemky nebyly na základě uvedených kritérií vyňaty ze zastavitelných ploch nebo aby na nich nebyla omezena zastavitelnost.
23. Odpůrkyně nesouhlasila s tvrzením, že napadené OOP bylo zaměřeno především proti navrhovatelům. Napadené OOP se týkalo i pozemků dalších osob, jak ostatně dokládá již opakovaně zmíněný rozsudek č. j. 54 A 11/2023-68. Vynětí pozemků ze zastavitelných ploch bylo učiněno na základě jednoznačných a nediskriminačních kritérií. Tato kritéria pozemky navrhovatelů splňovaly. V případě pozemku parc. č. 548/19 (lokalita P3, ZN 11) odpůrkyně námitkám navrhovatelů vyhověla.
24. Stavební uzávěra, kterou navrhovatelé zmiňují, byla na úřední desce vyvěšena dne 7. 7. 2021, tedy v bezprostřední návaznosti na pořizování napadeného OOP. Její odůvodnění odkazuje mimo jiné na nedostatečné kapacity ČOV. Stavební uzávěra byla podle žalobkyně prvním logickým, byť jistě hraničním krokem k zajištění kapacit veřejné infrastruktury. Toho si byla odpůrkyně vědoma, a proto neprodleně rozhodla o pořízení napadeného OOP, ve kterém stanovila jednoznačná kritéria, na základě kterých byly nediskriminačně a proporčně vytipovány plochy vhodné k vynětí ze zastavitelných ploch, příp. ke snížení procenta zastavitelnosti. Sami navrhovatelé v návrhu potvrzují, že nedostatečná kapacita ČOV je problémem dlouhodobého charakteru, nepřímo tak potvrzují správnost a nezbytnost reakce ze strany odpůrkyně.
25. K námitce, podle níž vyjádření krajského úřadu předcházelo pořízení napadeného OOP zkráceným postupem, odpůrkyně odkázala na § 55a stavebního zákona, který výslovně podmiňuje pořízení změny územního plánu zkráceným postupem předložením návrhu, jehož součástí musí být mimo jiné stanovisko krajského úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody.
26. Závěrem odpůrkyně dodala, že navrhovatele neoznačila v rozhodnutí o námitkách za spekulanty, pouze zcela obecně uvedla, že při rozvoji zástavby na jejím území před nabytím účinnosti stavebního zákona docházelo ke spekulacím s pozemky. Toto obecné konstatování proto nemůže založit diskriminaci navrhovatelů.

III. Další podání účastníků

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

27. Navrhovatelé v replice setrvali na důvodnosti návrhu. Odpůrkyně podle jejich názoru zpětně obhajuje neobhajitelné.
28. K funkční ploše PŘ 6 navrhovatelé doplnili, že se nachází v zastavěném území obce, které v dané lokalitě srůstá se zástavbou obce Jirny. Jedná se o území nefunkčního zemědělského areálu. V dotčené ploše existují stavby – budovy, zpevněné plochy a nádvoří, jak vyplývá z katastru nemovitostí. Existující stavby a zpevněné plochy vysoce převyšují omezení zastavitelnosti území zemědělskými stavbami na 10 %. Napadené OOP tak nezohledňuje faktický stav dotčených pozemků a přímo vylučuje rehabilitaci tohoto území. Zakonzervování současného stavu není podle navrhovatelů v souladu s cíli územního plánování, navíc znehodnocuje majetek. Napadené OOP v této ploše fakticky vylučuje umístění jakékoliv stavby. Navrhovatelé přitom zajistili k dotčenému území zastavovací studii, kterou s odpůrkyní projednávali. Uzavřeli s odpůrkyní také plánovací smlouvu, na základě které odpůrkyni zaplatili 3,8 mil. Kč. Nedošlo však k dohodě ve vztahu k regulativu výšky bytových domů, a proto nebyl záměr realizován. Další aktivita navrhovatelů ovšem byla vyloučena nejprve stavební uzávěrou a následně napadeným OOP.
29. K funkční ploše 12 ZP 45 navrhovatelé doplnili, že nesouhlasí s tvrzením odpůrkyně, podle něhož daná plocha tvoří uprostřed zastavěného území zelený pás. Tak tomu není. Naopak zrušením funkční plochy služeb v širším centru obce odpůrkyně zmenšuje plochy, které by pro chybějící funkce ve svém katastru mohla využít. Navrhovatel a) přitom zakoupil pozemek, které nabídl k výstavbě školky a vždy s odpůrkyní aktivně komunikoval. Podle navrhovatelů je paradoxní, že odpůrkyně žehrá na nedostatek ploch občanské vybavenosti, přestože tento deficit sama zvýšila výstavbou obecních bytů v bytovém domě a řadových rodinných domech na jejích pozemcích. Navíc přitom v napadeném OOP snižuje plochy občanské vybavenosti. Podle navrhovatelů se jedná o zjevně různý přístup odpůrkyně k vlastní výstavbě a k záměrům soukromých vlastníků.
30. Navrhovatel a) pak osobně podal vyjádření, ve kterém uvedl, že se podle něj jedná o bezprecedentní zneužití stavebního zákona odpůrkyní. Odpůrkyně se jako obec aktivně účastní procesu povolování výstavby, nepotřebuje proto změnu územního plánu. Podle navrhovatele odpůrkyně nemá úctu k soukromému vlastnictví. Měla by se sama snažit aktivně naplnit podmínky uvedené v územním plánu, a to vybudováním infrastruktury. Odpůrkyně podle navrhovatele a) způsobila nedostatečnou kapacitu vody tím, že nevstoupila do svazku měst a obcí Úvalsko. Současné vedení odpůrkyně přenáší veškerou zodpovědnost za předchozí vývoj na vlastníky pozemků. Navrhovatel a) nesouhlasí s tím, že by se na něj mělo vztahovat konstatování, podle kterého developerský trh využil nejednoty výkladu stavebního zákona. Při vypořádání námitek odpůrkyně opomněla zmínit veškeré dokumenty, které s ní byly podepsány, a že byl zaplacen příspěvek, smluvní pokuta a penále. Je pravda, že smlouva nebyla naplněna z důvodů, které jsou předmětem tohoto sporu. O přípravě zpracovatele svědčí tvrzení, že navrhovatel b) údajně nepožádal o územní rozhodnutí, přestože podmínkou splnění možnosti výstavby byla změna územního plánu.
31. Odpůrkyně v duplice k námitkám týkajícím se plochy PŘ 6 odkázala na výkresovou část napadeného OOP a katastr nemovitostí, z nichž vyplývá, že v současné době jsou zastavěny pouze pozemky parc. č. st. XE a parc. č. st. XF, jejichž výměra je cca 1 400 m². Celkový rozsah pozemků přestavby PŘ 6, jehož se změna dotkla, činí cca 10 500 m². Napadené OOP povoluje max. 10% zastavěnost stavbami, tedy skoro totožnou procentuální možnost, jako je stávající stav. Uvedená podmínka se vztahuje na situaci, kdy dojde k demolici objektu a výstavbě nového objektu v nové půdorysné stopě. Pokud by se investor rozhodl objekt

rekonstruovat v současném půdorysu, může tak v souladu s platnými předpisy učinit. Ve zmíněné ploše se dále nachází dvě zbořeníště. Změna územního plánu proto vymezuje procentuální možnost v rozsahu těchto ploch vymezit i nezbytné zpevněné plochy.

32. Jak již odpůrkyně opakovaně zmínila, jednoznačným důvodem pořízení změny územního plánu vedoucí ke snížení možné zástavby v obci byla potřeba zajištění dostatečných kapacit veřejné infrastruktury. K plánovací smlouvě se již odpůrkyně vyjádřila a doložila, že od ní odstoupila. Další dokumenty předložené navrhovateli k této smlouvě jsou proto irelevantní.
33. K funkční ploše 12 ZP 45 odpůrkyně uvedla, že koncepce zeleného prstence, který je doplněn předmětným pozemkem, je dostatečně popsána v územním plánu. Skutečnost, že realita zatím této koncepci neodpovídá, je pouze momentální stav. Územní plán přitom řeší nejvhodnější budoucí využití území.
34. Tvzení navrhovatelů, že odpůrkyně žehrá na nedostatek *plach* občanského vybavení, není pravdivé. Odpůrkyně pouze poukázala na nedostatek již realizované občanské vybavenosti, tedy kapacity školky a školy, absenci kulturního vybavení a dostatečných sportovních nabídek. Odpůrkyně podniká mnoho kroků k navýšení těchto kapacit i kapacity technické infrastruktury, které financuje z obecního rozpočtu. Napadené OOP je prostředkem k přípravě a realizaci tak, aby nedošlo ke kolapsu již stávajících vystavěných bytových jednotek. Bytový dům ve vlastnictví odpůrkyně, který navrhovatelé zmiňují a který podle nich snižuje plochy občanské vybavenosti, je historickou budovou v centru obce, přičemž jako nejvhodnější využití bylo vyhodnoceno bydlení. Jedná se o stavbu napojenou na veřejnou infrastrukturu. Odpůrkyně se v tomto případě chová jako řádný hospodář. Pokud by se jednalo o pozemek, který by splňoval v napadeném OOP vymezená kritéria, byl by rovněž dotčen. Tento pozemek ani další pozemky ve vlastnictví odpůrkyně namítané navrhovateli zmíněná kritéria nenaplnují.
35. K vyjádření navrhovatele a) odpůrkyně uvedla, že odmítá jeho tvrzení, podle kterého měla zneužít stavební zákon. Dodala, že samotné uzavření plánovací smlouvy je irelevantní v situaci, kdy smlouva nebyla plněna a bylo od ní odstoupeno.

IV. Posouzení věci soudem

36. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.; napadené OOP nabylo účinnosti dne 9. 6. 2022 a návrh byl podán dne 5. 6. 2023) osobami k tomu oprávněnými (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz dále). Soud proto návrh věcně projednal, a to v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci bez jednání, neboť všichni účastníci s takovým postupem souhlasili a soud neshledal potřebu provést dokazování, jak bude vysvětleno dále v rámci věcného posouzení.
37. K aktivní legitimaci navrhovatelů soud upřesňuje, že ji navrhovatelé dovozují z vlastnictví či spoluvlastnictví nemovitých věcí (pozemků) nacházejících se v katastrálním území X (viz výše body 1 a 3). Toto tvrzení soud ověřil ve veřejně dostupné databázi katastru nemovitostí. Přestože část dotčených pozemků vlastní pouze navrhovatel a) a zbývající část mají ve spoluvlastnictví navrhovatelé b) a c) [jejichž jediným vlastníkem je navrhovatel a)], soud nepovažoval s ohledem na celkové odůvodnění návrhu i procesní výsledek sporu za účelné odůvodnění rozsudku rozčleňovat samostatně podle konkrétních vlastníků. Ve věci není sporné, že pozemky všech tří navrhovatelů jsou regulovány napadeným OOP a zároveň

navrhovatelé tvrdí, že změna územního plánu zasáhla do jejich vlastnických práv. Dotčení práv navrhovatelů napadeným OOP je tedy přinejmenším myslitelné, jejich aktivní procesní legitimace k podání návrhu je proto dána.

38. Návrh na zrušení části napadeného OOP není důvodný.
39. Soud předně nepřisvědčil námitce vytýkající odpůrkyni procesní pochybení, jehož se měla dopustit tím, že si vyžádala stanovisko krajského úřadu ještě před schválením pořízení změny územního plánu. Pořízení napadené změny zastupitelstvo odpůrkyně schválilo na svém zasedání dne 30. 6. 2021 s tím, že změna územního plánu bude pořízena zkráceným postupem podle § 55a stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2021. Podle odstavce 2 zmíněného ustanovení musí návrh pořízení změny územního plánu mimo jiné obsahovat stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody, ve kterém uvede, zda je možné vyloučit významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast [písmeno d)] a stanovisko krajského úřadu, ve kterém i s přihlédnutím ke stanovisku orgánu ochrany přírody uvede, zda má být návrh změny posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky [písmeno e)]. Je tedy zřejmé, že odpůrkyně byla povinna vyžádat si uvedená stanoviska ještě před schválením pořízení změny územního plánu zkráceným postupem. Namítané stanovisko krajského úřadu ze dne 11. 5. 2021 je podle svého obsahu právě takovým stanoviskem.
40. Při posouzení důvodnosti věcných námitek soud vyšel z ustálené judikatury, která vymezila míru, v níž jsou správní soudy oprávněny zasahovat do procesu územního plánování. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120 (na nějž odkazuje i odpůrkyně) je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „[ú]zemní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“
41. Dále podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora 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 společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

42. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Přijetí konkrétního územního plánu, tedy obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území, je při zachování výše zmíněných zásad politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat. Soudům proto nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, a judikaturu tam citovanou).
43. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Ze zásady zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy.
44. Napadenou změnou územního plánu nepochybně došlo k zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, neboť jím bylo oproti dřívějšímu územnímu plánu změněno (zúženo) funkční využití jejich pozemků (u pozemků zařazených do plochy 12 ZP 45 byla zrušena jejich zastavitelnost, u pozemků zařazených do plochy PŘ 6 byla zastavitelnost zemědělskými stavbami omezena na 10 %). Dílčí závěr o existenci zásahu však ještě nepředjímá, zda byl takový zásah nezákonný či nepřiměřený.
45. V této souvislosti je předně třeba připomenout, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS) 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.

46. 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 zmíněných zásad.
47. Pro posouzení, zda zásah do konkrétního věcného práva byl v souladu se zásadami územního plánování, je stěžejní rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu (§ 53 odst. 1 zákona stavebního zákona a § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zpravidla tou částí územního plánu, která obsahuje podrobné důvody určení funkčního využití konkrétního pozemku, neboť tyto důvody zpravidla míří nad rámec podrobnosti textové části územního plánu (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29). Odůvodnění územního plánu totiž nemůže zdůvodňovat příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku, neboť už jen z hlediska nároků na rozsah odůvodnění by byl takový požadavek většinou neproveditelný (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, nebo již citovaný rozsudek č. j. 10 As 197/2019-46).
48. Z rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje přdestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, pak Ústavní soud také vysvětlil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového, jež může mít poměrně obecný charakter, a odůvodnění rozhodnutí o námitkách, na které lze v zásadě vztáhnout požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí v individuální věci. Dodal, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné.
49. Již před veřejným projednáním zaslal navrhovatel a) místostarostovi dopis s žádostí o jeho přečtení při veřejném projednání. V dopise uvedl, že navrhované změny považuje za projev osobní zášti starosty odpůrkyně. Dále se však vyjádřil pouze k pozemkům, které jsou odlišné od těch, které jsou předmětem tohoto řízení.
50. Dne 2. 9. 2021 navrhovatelé uplatnili k návrhu pro veřejné projednání společné námitky, v nichž obdobně jako v návrhu předloženém soudu obecně popsali základní zásady územního plánování. K ploše 12 ZP 45 i ploše PŘ 6, u nichž bylo změněno dosavadní funkční využití pozemků, navrhovatelé namítli, že dojde k přímému znehodnocení jejich pozemků, odhadem v jednotkách stovek milionů Kč. Zásah podle nich není proporční. Jedná se o přímou diskriminaci vlastníků, která maří jejich podnikatelský záměr. Návrh změny se týká převážně jejich pozemků, ač je nepřipustné, aby odpůrkyně znehodnocovala vlastnická

práva pouze jednoho vlastníka. Omezení vlastnického práva je možné pouze za dodržení zásad subsidiarity a minimalizace zásahů. Tyto zásady byly podle navrhovatelů zpracovatelem návrhu napadeného OOP porušeny. Dále navrhovatelé uplatnili námitky také k ploše P3, ZN 11, která však není předmětem nynějšího řízení.

51. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách vyhověla navrhovatelům pouze částečně ve vztahu k ploše P3, ZN11, k níž bylo doloženo územní rozhodnutí na dělení pozemků. Pozemky navrhovatelů, ve vztahu k nimž nebylo navrhovatelům vyhověno, naplnily podle odpůrkyně základní kritéria pro posouzení pozemků vhodných k vynětí ze zastavitelných ploch nebo k omezení zastavitelnosti, která byla stanovena v souladu se zásadou proporcionality a minimalizace zásahů v kapitole 6 odůvodnění napadeného OOP. Následně odpůrkyně popsala překotný vývoj výstavby na jejím území a s tím spojený tlak na veřejnou infrastrukturu (v podstatě shodnou argumentaci odpůrkyně uvedla následně ve vyjádření k návrhu, proto soud odkazuje na shrnutí výše v bodech 14 a 15).
52. Dále odpůrkyně uvedla, že na základě analýz kapacity zásobování pitnou vodou, ČOV a školských zařízení bylo zastupitelstvo odpůrkyně nuceno přistoupit ke změně územního plánu a nově určit podmínky pro hospodárné využívání území. Odpůrkyně je přesvědčena, že respektovala základní zásady územního plánování, včetně zásady proporcionality a nediskriminace. Námitky navrhovatelů nijak neupřeshňují ani nedokládají, jakým způsobem a z jakých důvodů mělo dojít k porušení těchto zásad. Změna územního plánu se netýká pouze jednoho vlastníka, ale všech pozemků, které naplňují zmíněná kritéria. Tato kritéria jsou nastavena obecně bez ohledu na osobu vlastníka a byla aplikována systematicky a nediskriminačně.
53. Zmíněná kritéria vycházejí podle odpůrkyně z dlouhodobého nevyužití plochy. V katastru odpůrkyně se ke dni zpracování změny nenacházely jiné významné zastavitelné plochy, které by bylo možné využít pro dosažení stanoveného cíle. Ostatní vlastníci již možnost zastavění využili. Ze zastavitelných ploch nebyly vyjmuty ani jiné pozemky navrhovatele a), ve vztahu k nimž již byl započat proces směřující k zastavění. Navrhovatelé na svých pozemcích nezapočali s procesem výstavby po dobu více než 7 let. Pozemky navíc nebyly za tímto účelem využity více než 15 let od doby, kdy byly zahrnuty do předchozího územního plánu. V této souvislosti odpůrkyně odkázala na § 102 stavebního zákona. Pokud po uplynutí této ochranné lhůty dojde ke znehodnocení pozemku, nelze to přičítat obci, která postupuje v souladu se stavebním zákonem, ale dlouhodobé pasivitě vlastníka pozemku.
54. Odpůrkyně dále uvedla, že navržená změna podle ní ruší zastavitelnost a stanoví regulativy ploch pouze v nezbytném rozsahu tak, aby bylo zajištěno zásobování pitnou vodou, zpracování odpadních vod a základní občanská vybavenost. Změna je jednoznačně odůvodněna veřejným zájmem, přičemž odpůrkyně nemá možnost nastalou situaci řešit jiným vhodným a šetrnějším způsobem. Krom toho, že žádného právního předpisu nevyplývá subjektivní právo vlastníka nemovitosti na konkrétní způsob využití pozemku v rámci územně plánovací dokumentace.
55. K ploše 12 ZP 45 odpůrkyně uvedla, že se jedná o doposud zachovaný distanční pás mezi jednotlivými sídly, přispívající k zachování krajinného rázu a předcházející plošnému srůstání sídel. Tato plocha také navazuje na koncepci zeleného prstence vymezeného územním plánem. Pouze tato plocha přitom může být do zeleného prstence zařazena, nejedná se proto o neproporční ani diskriminační řešení. V dosavadním územním plánu byla

vymezena jako OV1, tedy jako plocha občanské vybavenosti, obslužná sféra. S ohledem na nezáměr vlastníka realizovat zde stavby občanské vybavenosti anebo se alespoň minimálně podílet na přípravě územní studie, která je podmínkou pro výstavbu, vnímá obec tyto pozemky jako pozemky rezervní, na nichž vlastník v současné době stavět nechce, a směřuje proto rozvoj občanského vybavení do jiných ploch.

56. K ploše PŘ 6 odpůrkyně uvedla, že se jedná o specifickou regulaci plochy v zastavěném území. Stanovení doplňující podmínky P.23 bylo motivováno již zmíněnou nedostatečnou kapacitou veřejné infrastruktury tak, aby byl minimalizován vznik nových bytových jednotek nájemního charakteru. Plocha PŘ 6 představuje plochu přestavby objektů hospodářského charakteru. Změna umožňuje výstavbu v rozsahu stávajících staveb, tedy cca 10 % plochy. Plocha byla vymezena jako občanské vybavení a jsou zde vyloučeny všechny formy bydlení (včetně např. domova pro seniory nebo ubytovny). Bylo zde totiž vymezeno takové využití, které má minimální nároky na kapacity technického vybavení a občanské vybavenosti. Zároveň byla uvedena podmínka doplněna z důvodu absence veřejné či poloveřejné zeleně v sídle. S ohledem na exponovanost plochy v centru sídla a v návaznosti na plochy veřejné občanské vybavenosti byla doplněna podmínka zpracování územní studie, která by měla lokalitu prověřit v podrobnějším měřítku. Vzhledem ke komplikovanosti následné správy veřejné infrastruktury pak byla doplněna také podmínka plánovací smlouvy.
57. Po opakovaném veřejném projednání navrhovatelé podali dne 30. 11. 2021 opět námitky, v nichž konstatovali, že návrh pro opakované veřejné projednání obsahuje pouze marginální změny, a proto je zřejmé, že se odpůrkyně jejich námitkami nezabývala. Své předchozí námitky proto zopakovali a částečně rozvinuli. Návrh pro opakované veřejné projednání však oproti návrhu pro veřejné projednání nepřinesl další či jinou regulaci pozemků navrhovatelů, které jsou předmětem tohoto řízení (viz dokument „*Změna č. 2 Územního plánu Šestajovice Odůvodnění srovnávací text*“, v němž není zaznamenána žádná změna návrhu po veřejném projednání, která by se týkala pozemků navrhovatelů, a též dokument „*Odůvodnění změny č. 2 Územního plánu Šestajovice*“ část zpracovaná zpracovatelem, podle které došlo po veřejném projednání k úpravě regulativů využití ploch ZVP, tato úprava však spočívala ve vypuštění části regulativů, nikoliv jejich přidání či věcné změně), opakovaně uplatněné námitky proto již byly opožděné, resp. mířily k otázkám, jež nebyly předmětem opakovaného veřejného projednání, a proto na ně nemuselo být jakkoliv věcně reagováno. Navíc se v podstatné míře překrývaly s námitkami uplatněnými dne 2. 9. 2021, odůvodnění rozhodnutí o námitkách shrnuté výše v bodech 51 až 56 proto odpovídá i na námitky podané dne 30. 11. 2021.
58. Rozhodnutí o námitkách podle soudu splňuje požadavky standardně kladené na přezkoumatelnost rozhodnutí a odpovídá obecnosti uplatněných námitek. Navrhovatelé ani nezmiňují, která dílčí námitka uplatněná k veřejnému projednání měla být opomenuta. Nesouhlas s výsledkem nelze zaměňovat za nepřezkoumatelnost.
59. Krom toho, vzhledem k obsahu námitek navrhovatelů lze odkázat také na některé části obecného odůvodnění napadeného OOP, které rozhodnutí o námitkách z hlediska obecné koncepce napadeného OOP doplňují.
60. V odůvodnění napadeného OOP jsou popsány důvody a cíle, které odpůrkyně zmínila ve vyjádření k návrhu (mj. potřeba snížit rozsah zastavitelných ploch z důvodu nedostatečné kapacity veřejné infrastruktury). Je rovněž zdůrazněno, že výběr pozemků dotčených

změnou se v souladu se zásadou proporcionality a minimalizace zásahů do vlastnického práva řídí základními kritérii, jež byla aplikována systémově a nediskriminačně, a to konkrétně aby 1) byl pozemek vhodný k vynětí z hlediska urbanistického kontextu plochy (možnosti naplnění funkce v rámci jiného způsobu regulovaného územním plánem, vhodnost jiného funkčního využití v rámci širšího urbanistického kontextu plochy, vazby funkčního a prostorového regulativu na navazující plochy atd.) a zároveň 2) od doby umožnění jeho zastavitelnosti uplynulo alespoň 5 let (ve smyslu § 102 stavebního zákona) a nebyla započata reálná aktivita směřující k bezprostřednímu zastavění plochy (což není splněno, pokud na pozemku v době zpracování návrhu již bylo skutečně započato s pracemi na zastavění plochy v souladu s platným územním plánem nebo již nabylo účinnosti územní rozhodnutí).

61. Ke kapacitám veřejných sítí a služeb se v části 6.1 odůvodnění napadené změny pod bodem 16/ uvádí, že ČOV má aktuálně nevyhovující kapacitu 4 000 ekvivalentních obyvatel (dále jen „EO“), zatímco současný nátok již dosahuje 5 500 EO. Obec sice získala dotaci na zkapacitnění ČOV na 6 000 EO, ovšem než dojde k realizaci rozšíření ČOV, je její kapacita naplněna. Pokud jde o zásobování pitnou vodou, obec je připojena na vodovod Želivka s limitem čerpání vody do 300 000 m³ ročně, který se zavázala nenavýšovat po dobu pěti let (do roku 2026). Bez základních investičních opatření není možné podle zpracovaného generelu (nové) zastavitelné plochy zásobovat pitnou vodou. Během posledních 10 let byla zásadně zkapacitněna i základní občanská vybavenost, avšak v důsledku maximalizace využití zastavitelných ploch trojdomy je už opět nedostatečná. Počet obyvatel se za 20 let více než zdvojnásobil (podle připojeného grafu v roce 1991 v obci žilo cca 1 000 obyvatel, v roce 2001 cca 1 250 obyvatel, v roce 2011 již ale cca 3 300 obyvatel). Při kapacitě základní školy 540 žáků jsou všechny třídy již obsazeny 522 žáky, kapacita mateřské školy 120 dětí je využita zcela a z kapacitních důvodů nebylo přijato dalších 38 dětí.
62. Výše popsané odůvodnění ať již v rozhodnutí o námitkách či v obecné části napadeného OOP soud shledal nejen přezkoumatelným, ale rovněž zákonným a souladným se zásadou přiměřenosti i zákazem diskriminace.
63. Navrhovatelé v návrhu předloženém soudu důvody, pro které bylo přijato napadené OOP, konkrétně nezpochybnili. Jejich námitky nedodržení zásad územního plánování (včetně zásady přiměřenosti a s tím souvisejícího zákazu diskriminace) zůstaly nevysvětleny. Navrhovatelé doplnili konkrétnější argumenty vztahující se k plochám 12 ZP 45 a PŘ 6 až v replice (viz výše body 28 a 29), převážná část těchto argumentů je však opožděná s ohledem na zákaz uplatňování nových návrhových bodů stanovený v § 101b odst. 2 s. ř. s. I pokud by však nebyly tyto námitky opožděné, nemohly by s ohledem na skutkové okolnosti a důvody přijaté změny vyjádřené v napadeném OOP na výsledku nic změnit. Obsah repliky je totiž implicitně vypořádan níže uvedenými závěry soudu.
64. Soud předně připomíná § 18 odst. 2 stavebního zákona, podle něž má územní plánování zajišťovat předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Podle § 19 odst. 1 stavebního zákona je úkolem územního plánování zejména podle písm. b) stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území, podle písm. c) prověřování a posuzování potřeby změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou

stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání, a také podle písm. i) stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu.

65. Odpůrkyně tak byla povinna v územním plánu v rámci svých úkolů v přijaté urbanistické koncepci reflektovat podmínky v území, prověřovat potřebnost změn v území mj. s ohledem na vliv užívání území na hospodárné využívání veřejné infrastruktury a usilovat o to, aby stanovené podmínky umožňovaly kvalitní bydlení. Pokud tedy dosavadní vývoj v území ohrožoval fungování veřejné infrastruktury, resp. by realizace výstavby na již vymezených zastavitelných plochách v rozporu s původními předpoklady nevedla ke vzniku kvalitního bydlení z důvodu nedostatečnosti veřejné infrastruktury, odpůrkyně byla v návaznosti zejména na § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona povinna na takový poznatek reagovat a přijmout takovou změnu dosavadní územně plánovací regulace, která by umožnila návrat k rovnovážnému řešení zajišťujícímu kvalitní urbanistickou strukturu obce neohrožující fungování veřejné infrastruktury.
66. To lze učinit jak rozšířením veřejné infrastruktury, tak snížením tlaku na ni tím, že dojde ke snížení rozsahu zastavitelných ploch tak, aby zastavitelné plochy mohla stávající veřejná infrastruktura kvalitně obsloužit. Tato řešení se však pohybují v odlišných časových rovinách. Zatímco zrušení zastavitelných ploch má okamžitý efekt, rozšíření veřejné infrastruktury vyžaduje mnohem delší časové období na projektovou přípravu, případný odkup pozemků nutných pro její rozšíření, přípravu financování (včetně případných dotačních žádostí), realizaci výběrových řízení na zhotovitele, získání nezbytných povolenacích aktů a konečně vlastní výstavbu takového rozšíření. Případná dílčí změna územního plánu umožňující rozšíření veřejné infrastruktury je pouze prvním dílčím krokem, od něž je k navýšení kapacit veřejné infrastruktury ještě daleko. I s přihlédnutím k tomu je tak nutné hodnotit proporcionalitu zásahu do vlastnického práva navrhovatelů.
67. Tvzení odpůrkyně o nutnosti reagovat na prudký rozvoj obce je dostatečně konkrétně odůvodněno v odůvodnění zpracovaném zpracovatelem, zvláště pak v podbodu 6.1 údají o kapacitě ČOV, limitech zásobování pitnou vodou, o kapacitě školských zařízení a vývoji počtu obyvatel obce (viz výše bod 61). Na tyto obecné premisy odůvodňující napadenou změnu jako celek pak odpůrkyně navázala v rozhodnutích o námitkách jednotlivých dotčených vlastníků nemovitostí, tedy i navrhovatelů (viz výše body 51 až 56). Jak již soud uvedl výše, navrhovatelé na konkrétní argumenty odpůrkyně nereagovali odpovídající konkrétní argumentací.
68. Při posouzení otázky přiměřenosti zásahu je třeba zohlednit, že územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající, to však neznamená, že by bylo nutné zachovat dosavadní využití všech ploch (viz výše bod 45).
69. Předmětem ochrany ze strany soudu je tedy v tomto případě legitimní očekávání, jež navrhovatelům jakožto vlastníkům dotčených pozemků v minulosti vzniklo v důsledku jejich zařazení do zastavitelných ploch, že na svých pozemcích budou moci stavět, resp. tyto pozemky za tímto účelem odprodat. Tento chráněný právní statek však není bez hranic. Nejen, že se jeho protiváhou mohou stát konkurující veřejné zájmy, ale časový dosah tohoto legitimního očekávání je dán platnou právní úpravou.
70. Podle § 102 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013, na něž odkázala i odpůrkyně, vlastníkovu nebo oprávněnému nenáleží náhrada, jestliže ke zrušení určení

pozemku k zastavění došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, či regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila. Ustanovení o uplynutí lhůty 5 let se neuplatní, pokud v této lhůtě a) nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavění uvedenou územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platné, nebo b) před uplynutím lhůty 5 let byla uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a tato veřejnoprávní smlouva je účinná.

71. Jinými slovy, uplynutím shora popsané 5leté lhůty, během níž nebyl získán veřejnoprávní akt nezbytný k realizaci výstavby, již právní úprava vlastníkovi zastavitelného pozemku negarantuje, že mu bez náhrady nemůže být právo výstavby změnou územně plánovací regulace odebráno. Vlastnické právo, s nímž bylo do té doby spojeno toto legitimní očekávání, se tak stává slabším, a jakkoliv je nutno jej brát v potaz a hledat řešení pokud možno šetrnější, již nepředstavuje takto významnou překážku pro změnu regulace, jelikož dotčený vlastník již nemůže legitimně tvrdit, že taková změna je nepřipustně překvapivou.
72. Z rozhodnutí o námitkách vyplývá, že navrhovatelé vlastnili sporné pozemky v době vydání napadeného OOP více než 7 let a zároveň tyto pozemky nebyly využity za účelem výstavby více než 15 let od doby, kdy byly zahrnuty do předchozího územního plánu. Navrhovatelé tyto údaje nezpochybnili. Namítli pouze, že pozemky nemohli využít z důvodu stavební uzávěry. Ta však byla vyhlášena až dne 7. 7. 2021, tedy cca rok před vydáním napadeného OOP. Z toho vyplývá, že stavební uzávěra nemohla být důvodem, pro který navrhovatelé promeškali výše zmíněnou ochrannou lhůtu (soud podotýká, že existence stavební uzávěry i datum jejího vyhlášení jsou mezi účastníky nesporné, proto považoval provedení důkazu stavební uzávěrou předloženou odpůrkyní za nadbytečné). Tvzení o dřívější neformální stavební uzávěře navrhovatelé neupřesnili ani nedoložili. Navíc, § 102 odst. 3 počítá tuto lhůtu od „*uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, či regulačního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila*“, nikoliv od nabytí pozemku konkrétním vlastníkem.
73. Odpůrkyně navíc nad rámec minimálního standardu § 102 odst. 3 stavebního zákona, který umožňuje bez náhrady zrušit zastavitelnost stavebního pozemku, stanovila další kritéria, která chrání právní jistotu vlastníků jednotlivých stavebních parcel na území odpůrkyně (podmínka „*již bylo skutečně započato s pracemi na zastavění plochy*“ umožňuje podle konkrétního případu nad rámec § 102 odst. 3 stavebního zákona zohlednit např. zasíťování pozemku, rozparcelování pozemků, zpracování podkladů pro získání územního rozhodnutí apod.). Takový postup je správný, neboť přirozeně, pokud již vlastník investoval do pozemku, připravil jej k zástavbě a následně by tato investice přišla nazmar v důsledku odnětí pozemku ze zastavitelné plochy, byl by ve svém vlastnickém právu zasažen více než vlastník, který v tomto směru žádné investice v důvěře ve stávající územní plán nevynaložil. Takové kritérium proto nelze považovat za diskriminační, ale naopak za souladné s osvědčenými zásadami dobré správy. Lze učinit dílčí závěr, že odpůrkyně zvolila zcela legitimní kritéria, na základě nichž vybrala pozemky, jež vyňala ze zastavitelných ploch.
74. Z tvrzení navrhovatelky nevyplývá, že by ve vztahu k dotčeným pozemkům již započala realizovat nějaký stavební záměr. Mezi kritéria stanovená odpůrkyní nebyla zařazena existence plánovací smlouvy, již navrhovatelé argumentují. Navíc, odpůrkyně od této smlouvy odstoupila a navrhovatelům vrátila finanční prostředky. Navrhovatelé v reakci na vyjádření odpůrkyně odstoupení smlouvy ani vrácení finančních prostředků nezpochybnili

(soud tedy tyto skutečnosti považoval za nesporné, a proto považoval za nadbytečné provést důkaz plánovací smlouvou a s ní souvisejícími dokumenty předloženými navrhovateli, stejně jako i odstoupením od smlouvy a výpisem z bankovního účtu předloženými odpůrkyní).

75. Jak již soud výše uvedl, v odůvodnění napadené změny zpracovaném zpracovatelem je vysvětleno, že se počet obyvatel od roku 1991 do roku 2011 zvýšil z cca 1 000 obyvatel na cca 3 300 obyvatel, ve školním roce 2021/2022 mateřská škola musela odmítnout z kapacitních důvodů 38 dětí, základní škola je naplněna 522 žáky z 540 možných, kapacita zásobování pitnou vodou je omezena 300 000 m³ za rok, přičemž aktuální spotřeba dosahuje 280 000 m³ za rok a kapacitní limit nelze až do roku 2026 navýšit, kapacita ČOV 4 000 EO je již nyní překračována, protože nátok odpovídá 5 000 EO a do realizace rozšíření její kapacity na 6 000 EO ji nelze více zatěžovat. Byť v tomto odůvodnění nejsou výslovně označeny zdroje těchto údajů a neplynou ani z obsahu správního spisu, jedná se o zcela konkrétní údaje, jež soud nemá žádný důvod zpochybňovat a nezpochybnili je ani navrhovatelé. Je přirozenou součástí práce pořizovatele, aby se seznámil s územně analytickými podklady, jsou-li k dispozici, stejně jako s klíčovými informacemi o kapacitách veřejné infrastruktury poskytnutými jejími provozovateli. Lze tedy důvodně předpokládat, že právě z těchto zdrojů tyto údaje pocházejí.
76. V kontextu zmíněných údajů je přitom zcela nezpochybnitelné, že situace byla z hlediska kapacity veřejné infrastruktury zcela alarmující, a že i kdyby obec přistoupila k vydání úplné stavební uzávěry, jen na základě realizace už povolených staveb by došlo k dalšímu zvýšení tlaku na systém likvidace splaškových vod, dodávky pitné vody i zajištění školního a předškolního vzdělávání. V dané situaci proto bylo nepochybně nezbytné přistoupit ke změnám územního plánu účinně a rychle snižujícím tlak na zmíněnou, prakticky již vyčerpanou infrastrukturu, jejíž rozšíření (na něž odpůrkyně nerezignovala, jen k němu nebylo třeba měnit územní plán) přirozeně zabere nikoliv zanedbatelný čas.
77. Navrhovatelé přitom tyto konkrétní údaje plně odůvodňující potřebu snížení rozsahu aktuálně využitelných zastavitelných ploch účinně nezpochybňují.
78. Soud se proto dále zabýval otázkou, zda zvolená legitimní kritéria výběru pozemků, jež byly vyňaty ze zastavitelných ploch, příp. u nichž byla omezena zastavitelnost, byla aplikována řádně, tj. mimo jiné nediskriminačním způsobem. O diskriminaci přitom nemusí jít ani tehdy, dopadnou-li kritéria, jež sama o sobě jsou racionální a důvodná, jen na jediného vlastníka. Podstatné je totiž posoudit, zda dopadla bez rozlišení na každého (každý pozemek), který je splňuje. V praxi ovšem k dosažení sledovaného cíle nemusí stačit změna regulace jednoho pozemku, přičemž území obce bývá značně vlastnický roztrženo. Dopad změny regulace na větší množství vlastníků tak bývá dobrou indicií toho, že zvolená kritéria nejsou diskriminační a ani nebyla zneužívajícím způsobem použita.
79. V tomto směru je přitom z napadené změny patrné, že odpůrkyně původně zamýšlela odejmout ze zastavitelných ploch více pozemků různých vlastníků a i po vyhovění některým námitkám těchto vlastníků nezůstali navrhovatelé jedinými vlastníky nemovitostí, jejichž pozemky byly napadenou změnou vyňaty ze zastavitelných ploch (viz již výše zmíněný rozsudek zdejšího soudu č. j. 54 A 11/2023-68)
80. O diskriminaci navrhovatelů nesvědčí ani konstatování odpůrkyně, že v minulosti došlo ke spekulaci z pozemky. Odpůrkyně toto konstatování učinila pouze v obecné rovině a nevztáhla jej konkrétně k navrhovatelům. Podstatné je, že na území odpůrkyně vznikla

v důsledku jednání většího množství aktérů (bohužel odpůrkyni nevyjímaje) neúnosná situace přetížení stávajících kapacit veřejné infrastruktury, což vyvolalo nutnost reagovat na tento neblahý stav změnou územního plánu. Racionalizace zastavěných ploch v obci ovšem musí proběhnout na celém území obce, neboť veřejná infrastruktura slouží celému tomuto území. Vzhledem k tomu, že příslušní aktéři své pozemky k výstavbě zneužívající skuliny v pravidlech již využili, však omezení rozsahu zastavitelných ploch už nemůže dopadnout na ně. Byť by se navrhovatelé na nepříznivém vývoji nepodíleli, na potřebě úpravy územního plánu v reakci na vzniklý problém to nic nemění. Nejeví se přitom, že by odpůrkyně navrhovatele vinila vznikem dané situace, a že by se proto cíleně zaměřovala jen na ně.

81. Je přitom na navrhovatelích, aby ve svých námitkách zcela konkrétně označili pozemky, vůči jejichž vlastníkům se cítí být z hlediska zacházení v napadené změně diskriminováni. Není na soudu ani na odpůrkyni, aby v tomto směru nahrazovali jejich argumentaci. Navrhovatelé pouze zcela obecně uvedli, že odpůrkyně uplatňuje různý přístup k vlastní výstavbě a k záměrům soukromých vlastníků, aniž by však označili konkrétní pozemky odpůrkyně, které podle jejich názoru splňují základní kritéria stanovená napadeným OOP, a přesto nebyly ze zastavitelných ploch vyňaty. Pokud navrhovatelé uplatní jen obecnou námitku, nezbyvá soudu, než jen stejně obecně konstatovat, že nezaznamenal žádné známky toho, že by byli diskriminováni vůči jiným vlastníkům. Naopak se jeví, že odpůrkyně při rozlišování mezi jednotlivými pozemky postupovala striktně na základě odůvodněných a legitimních kritérií, a tedy nediskriminačně. Pro úplnost lze odkázat na již zmíněný rozsudek č. j. 54 A 11/2023-68, v němž se soud zabýval konkrétnější námitkou, podle níž odpůrkyně provádí výstavbu obecních rodinných domů určených k pronájmu na pozemcích parc. č. 106/205-210, parc. č. 131/5-6 a parc. č. 135/11. Ani s touto námitkou se však soud neztotožnil, protože již před vlastním zahájením procesu projednání návrhu napadeného OOP byly na pozemcích odpůrkyně (právně) umístěny stavby a k umístění technické a dopravní infrastruktury v daném místě došlo již v roce 2010 (viz body 81 až 83 uvedeného rozsudku).
82. Ve zmíněném rozsudku soud rovněž dodal, že odpůrkyně se s ohledem na výstavbu rodinných domů o více bytech na svých pozemcích sama zapojila do jednání, jež označuje za spekulativní zneužívání regulativů původního územního plánu, a přispěla tím k rychlejšímu vyčerpání kapacit veřejné infrastruktury, důsledky čehož nyní nesou jiní vlastníci. Ani tento fakt ale sám o sobě není způsobit zpochybnit zákonnost napadené změny či použitých kritérií pro výběr pozemků k odnětí ze zastavitelných ploch. Je to totiž v konečném důsledku právě obecní rozpočet, z něž se (byť za pomoci dalších veřejných rozpočtů) musí nezbytné rozšíření kapacit veřejné infrastruktury hradit. Odpůrkyně tak není v pozici černého pasažéra, který svá práva využívá na úkor jiných, kteří nesou náklady takového jednání, což by bylo možné považovat za akt zneužití práva, jemuž nelze poskytnout ochranu. S výjimkou poskytnutí nevhodného vzoru dalším vlastníkům v území, což samo o sobě ke zpochybnění zákonnosti napadené změny nestačí, není odpůrkyni v této souvislosti co vytknout.
83. S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že zařazením pozemků navrhovatele a) do nezastavitelné plochy 12 ZP 45 a omezením zastavitelnosti ve vztahu k pozemkům navrhovatelů b) a c) zařazeným do plochy PŘ 6 se odpůrkyně nedopustila nezákonnosti. Soud neshledal přijatou úpravu (v rozsahu námitek) ani nepřiměřenou či diskriminační. Jedná se o opatření legitimní a potřebné (vyžadované aktuálním vyčerpáním kapacit veřejné

infrastruktury), umožňující dosáhnout, resp. se aspoň přiblížit dosažení cíle zabránit dalšímu navyšování zatížení limitně zatížené infrastruktury, a to vhodněji než opatření jiná (oproti investicím do rozšíření infrastruktury má totiž okamžitý efekt). Zvolení příslušné regulace a nevyhovění námitkám navrhovatelů přitom odpůrkyně dostatečně odůvodnila.

V. Závěr a náklady řízení

84. Soud neshledal návrh důvodným a nezjistil ani žádnou vadu napadeného OOP, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto návrh podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.
85. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Odpůrkyně měla ve věci úspěch a má jako malá obec bez úřadu územního plánování, u níž nelze předpokládat dostatečné personální vybavení pro obhajobu svého územního plánu před soudem, proto právo na náhradu nákladů řízení. V řízení před soudem byla odpůrkyně zastoupena advokátkou, která je plátkyní DPH. Za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepis vyjádření k podanému návrhu a sepis dupliky) jí náleží odměna 3 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 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“)] a paušální náhrada 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. celkem 10 200 Kč bez DPH. K uvedeným částkám je třeba v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. přičíst náhradu za 21 % DPH, tj. 2 142 Kč. Celková náhrada nákladů řízení tak činí částku 12 342 Kč, kterou jsou navrhovatelé povinni uhradit rovným dílem.

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 1 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 1. září 2023

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