



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů:

a) Ing. D. F.

bytem X

b) MUDr. A. F.

bytem X

oba zastoupeni advokátkou Mgr. Karolinou Panskou
sídlem Dejvická 998/52, Bubeneč, Praha 6

proti

odpůrkyni:

Obec Karlík

sídlem Karlická 1, Karlík

zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Kindlem
sídlem Blatenská 3218/83, Chomutov

o **návruhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územního plánu Karlík** vydaného usnesením Zastupitelstva obce Karlík č. 5/29/2022 ze dne 27. 6. 2022

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Tomáše Kindla.

Odůvodnění:

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 účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 30. 6. 2023, domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“).

2. Navrhovatelé jsou podílovými spoluvlastníky pozemku parc. č. X v katastrálním území a obci X zapsaného na listu vlastnictví č. X (dále jen „dotčený pozemek“). Spoluvlastnický podíl navrhovatele a) i navrhovatele b) činí $\frac{1}{4}$. Navrhovatelé uplatnili čtyři návrhové body. Zaprvé namítají rozpor napadeného územního plánu s místním referendem konaným dne 12. 3. 2016 (dále jen „referendum“), v němž většina občanů odpůrkyně odpověděla kladně na otázku *„Požadujete, aby v k. ú. X nevznikaly nové zastavitelné plochy jiné než pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, pro vodní hospodářství a pro zlepšení podmínek pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky či hygienická zařízení?“*. Zadruhé, napadený územní plán zasahuje do vlastnického práva navrhovatelů a je diskriminační. Zatřetí, v průběhu přípravy napadeného územního plánu nebyly vyhodnoceny připomínky navrhovatelů. Začtvrté, rozhodnutí o námitkách navrhovatelů je nepřezkoumatelné.
3. K prvnímu návrhovému bodu navrhovatelé uvádějí, že při přijímání napadeného územního plánu podali námitky, v nichž namítli, že návrh územního plánu nedůvodně a nepřiměřeně omezuje jejich vlastnické právo k dotčenému pozemku tím, že jej *„vyloučil z řešeného území“* a *„v důsledku toho“* jej nezařadil do zastavitelných ploch. S takovým postupem nesouhlasili, neboť dotčený pozemek tvoří stavební proluku v zastavěném území a měl by být určen k zastavění. Odpůrkyně námitkám nevyhověla s odkazem na výsledek referenda, z něhož má plynout, že na dotčeném pozemku, který se nachází mimo vymezené zastavěné území, nelze vymezit zastavitelnou plochu. Dle navrhovatelů lze podle výsledku referenda v katastrálním území odpůrkyně vymezit nové zastavitelné plochy pouze pro vymezené účely, byť referendum neurčuje, kde v rámci katastrálního území lze takové zastavitelné plochy vymezit (v zastavěném území, zastavitelném území, nebo mimo ně). Koncepce napadeného územního plánu je tedy založena na nesprávném výkladu výsledku referenda, tj. že nelze vymezit zastavitelné plochy za hranicí zastavěného území. O tom svědčí odůvodnění napadeného rozhodnutí, například na str. 42 (*„O nezastavování polí kolem X a nevymezování zastavitelných ploch za hranicí zastavěného území rozhodlo referendum obyvatel obce ze dne 12. 3. 2016. Zastavitelné plochy tak navazují na stávající síť technické a dopravní infrastruktury.“*) nebo na str. 75 (*„Na základě rozhodnutí referenda ze dne 12. 3. 2016 není možné zastavovat plochy polí mimo zastavěné území, z toho důvodu jsou vymezovány potenciální plochy pro zastavění uvnitř zastavěného území. Zastavitelné plochy tak byly vymezeny v rámci proluk zastavěného území, v návaznosti na stávající charakter a strukturu obce.“*). Právě tato chybná interpretace, která nemá ve výsledku referenda žádnou oporu, byla přitom stěžejním důvodem pro nevyhovění námitkám navrhovatelů. Napadený územní plán v souladu s touto koncepcí (a v rozporu s výsledkem referenda) vymezuje v zastavěném území zastavitelné plochy pro bydlení ZXA-ZXB a ZXC. Není ale relevantní, zda se nové zastavitelné plochy nacházejí uvnitř nebo vně zastavěného území. Podstatný je účel, pro který jsou vymezovány. Uvedené plochy nebyly vymezeny pro účely dovolené referendem. Napadený územní plán jako celek tedy nerespektoval výsledek referenda, je s ním v přímém rozporu a měl by být zrušen.
4. Ve druhém návrhovém bodu dodávají, že napadený územní plán v rozporu s výsledkem referenda vymezil zastavitelné plochy na pozemcích jiných vlastníků, zatímco na dotčeném pozemku nikoliv, a to s odůvodněním, že dotčený pozemek nelze s ohledem na výsledek referenda vymezit pro zastavění. Odůvodnění odpůrkyně, že ostatní pozemky se nacházejí v intravilánu obce a doplňují proluky, nemůže obstát, neboť je v rozporu s výsledkem referenda. V tom navrhovatelé spatřují diskriminaci a zásah do svého vlastnického práva.

Podle judikatury musejí mít zásahy do vlastnického práva zásadně výjimečnou povahu, 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. V připomínkách i námitkách opakovaně namítali, že dotčený pozemek tvoří stavební proluku v zastavěném území (ze tří stran je zastavěn), a je tedy fakticky součástí zastavěného území. Nemůže proto být „z návrhu územního plánu účelově vyjmut“ a považován za nezastavitelné území a extravilán obce. Proluky v zastavěném území jsou naopak vhodné k vymezení plochy pro zastavění, a to v zájmu propojení zastavěných částí obce, zlepšení dopravní a technické infrastruktury či rozvoj občanského vybavení.

5. Zatřetí namítají, že nebyly vypořádány jejich připomínky. Návrh pro veřejné projednání uváděl, že vyhodnocení připomínek bude doplněno po veřejném projednání, což se nestalo. Totéž uváděl i návrh pro opakované veřejné projednání. Připomínky tedy nebyly v procesu přípravy napadeného územního plánu vypořádány. Odpůrkyně na jejich základě pouze účelově upravila formulace v návrhu územního plánu, o které navrhovatelé opírali svou argumentaci.
6. Začtvrté namítají nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Zmiňují „zmatečný procesní postup“ odpůrkyně, která navrhovateli a) omylem zaslala žádost o posouzení vyhodnocení námitek k opakovanému veřejnému projednání, která byla určena dotčeným orgánům. Navrhovatelé přesto reagovali sdělením svého nesouhlasu, načež jim odpůrkyně sdělila, že jim žádost byla zaslána omylem a o konečném vyhodnocení jejich námitek rozhodne zastupitelstvo. Rozhodnutí o námitkách v odůvodnění napadeného územního plánu je založeno na nesprávném výkladu výsledku referenda a na „obecných formalistických konstatacích“. Nebyly dostatečně vypořádány zcela konkrétní argumenty navrhovatelů a stěžejní argument, že dotčený pozemek je prolukou v zastavěném území obce a nemá charakter extravilánu, byl opomenut úplně. Rozhodnutí o námitkách je tedy nejen nesprávné, ale i neúplné, neboť není zřejmé, jakými úvahami se odpůrkyně řídila. Má-li být rozhodnutí o námitkách přezkoumatelné, musí se alespoň v základních rysech vypořádat se všemi podstatnými argumenty námitek. Vlastnické právo je absolutní, a proto snese pouze přiměřené a kvalitně zdůvodněné zásahy.

Vyjádření odpůrkyně

7. Odpůrkyně ve vyjádření navrhuje návrh zamítnout. Navrhovatelé se mýlí, jestliže tvrdí, že výsledek referenda neurčuje, kde lze zastavitelné plochy vymezovat. Referendum zapovídá vymezování nových zastavitelných ploch v celém katastru obce, a nečiní tedy rozdíl mezi zastavěným a jiným územím. Oba navrhovatelé se spoluvlastníky dotčeného pozemku stali již v roce 2012 a mohli v době konání referenda vznášet námitky, které nyní uplatňují v návrhu. Odpůrkyně při vyhodnocování výsledků referenda nepostupovala neuvážlivě, bez rozmyslu či ve vztahu k navrhovatelům *ad hominem* a dopady referenda konzultovala s Ministerstvem vnitra. Navrhovatelé fakticky zpochybňují zákonnost a správnost závěrů referenda, a snaží se tak obejít zákonnou lhůtu pro podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Zákonnost místního referenda však nelze posuzovat jako prejudiciální otázku. Navrhovatelé se včas nedomáhali svých práv návrhem na vyslovení neplatnosti hlasování či rozhodnutí podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), a snaží se tak obejít zmeškání možnosti podat návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí.

Replika navrhovatele a duplika odpůrkyně

8. V replice navrhovatelé uvádějí, že se nesnaží obejít lhůtu k napadení výsledků referenda. Návrhem nenapadají výsledky referenda. Odpůrkyně dezinterpretuje jeho výsledek, jestliže tvrdí, že bylo rozhodnuto o nevymezování zastavitelných ploch mimo zastavěné území. Referendum o ničem takovém nerozhodlo, protože v otázce vzniku nových zastavitelných ploch se nezabývalo tím, zda takové plochy mají být vymezovány uvnitř nebo vně zastavěného území, ale tím, pro jaký účel mají být vymezovány. Referendum zapovídá zřizovat nové zastavitelné plochy vyjma uvedených účelů všude v katastru obce bez rozdílu mezi zastavěným či jiným územím. V tom případě ale nemůže obstát odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatelů, podle kterého nelze na dotčeném pozemku „*mimo vymezené zastavěné území, vymezit zastavitelnou plochu, jelikož by došlo k rozporu s referendem*“. Neobstojí dále vymezení zastavitelných ploch ZXA-ZXB a ZXC v zastavěném území, protože referendum zapovídá zřizovat nové zastavitelné plochy všude v katastru obce. Neobstojí ani odůvodnění vymezení těchto ploch tím, že jsou v intravilánu obce a doplňují proluky v území. Při tvorbě napadeného územního plánu tedy nebyl respektován výsledek referenda. Napadený územní plán je ve zjevném rozporu s výsledkem referenda, a nebyl tedy vydán v souladu se zákonem. Navrhovatelé byli napadeným územním plánem nezákonně zkráceni na svém vlastnickém právu.
9. Odpůrkyně v duplice uvádí, že jakkoliv to navrhovatelé popírají, vyjadřují fakticky nesouhlas s výsledkem referenda. Výsledek referenda zapovídá zřizovat nové zastavitelné plochy vyjma uvedených účelů v katastru celé obce bez rozdílu mezi zastavěným či jiným územím. Navrhovatelé netvrdí a neprokazují, že by dotčený pozemek byl pro některý z vymezených účelů způsobilý. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb. NSS, jsou v místním referendu přípustné i otázky týkající se nemožnosti využít pozemky pro bydlení či jinou zástavbu i jinak, než jak je pozemek aktuálně zapsán, což by muselo být odpovídajícím způsobem promítnuto do územního plánu. Otázku položenou v referendu je nutno interpretovat v celku a v kontextu, aby její podstata nebyla technicky vzato v zachování stávající evidence způsobu využití pozemků ve smyslu katastrálních předpisů, nýbrž právě v zachování jejich charakteru nezastavěných a nezastavitelných pozemků, ať už je jejich druh nyní v katastru nemovitostí definován jakkoliv. Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2022, č. j. 63 A 4/2022-65, č. 4381/2022 Sb. NSS, může výsledek místního referenda pro zastupitelstvo obce představovat závazný pokyn k vypracování územního plánu nebo jeho změny. Tak tomu bylo i v projednávané věci. Soudní ochrana proti výsledku místního referenda je přípustná pouze ve stanovené lhůtě a po jejím uplynutí již nelze jeho zákonnost přezkoumávat. Navrhovatelé se domáhají zrušení napadeného územního plánu jako celku, což je však možné pouze výjimečně při nedodržení stěžejních pravidel pro projednávání návrhu územního plánu a pro jeho schválení. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy lze vyhovět, jen pokud jím byl navrhovatel zkrácen na svých právech. Navrhovatelé však nekonkretizovali, jak se vytýkané vady a nezákonnosti napadeného územního plánu dotýkají jejich práv k dotčenému pozemku. Podle odpůrkyně nelze vyhovět návrhu, jímž se navrhovatelé domáhají zrušení napadeného územního plánu v celém rozsahu. Soud je přitom návrhovým petitem a důvody návrhu vázán a není jeho úkolem za navrhovatele domýšlet absentující či dokonce optimální argumentaci a tomu odpovídající petit. Návrh by tedy měl být zamítnut, protože navrhovatelé jím obcházejí zmeškanou lhůtu pro obranu proti výsledkům referenda, protože se domáhají zrušení napadeného územního plánu jako celku a protože netvrdí, jak jsou na svých právech

zkrácení tím, že na dotčeném pozemku není možné zřídit stavby veřejné a technické infrastruktury.

Podstatný obsah správního spisu

10. Odpůrkyně dosud neměla územní plán. Opatření obecné povahy č. 1/2008 schválené usnesením zastupitelstva č. 18 ze dne 22. 5. 2008 vymezovalo zastavěné území obce, přičemž dotčený pozemek nebyl jeho součástí. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo usnesením č. 16/10/2009 ze dne 14. 4. 2009 o pořízení územního plánu.
11. Usnesením č. 20/23/2013 ze dne 31. 7. 2013 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně zadání územního plánu. Jeho součástí byl mimo jiné požadavek prověřit „*návrh ploch nízkopodlažního bydlení event. ploch smíšených obytných v prolukách zastavěného území a dále v těsné návaznosti na sídlo na východním, jižním a západním okraji území, a to s ohledem na stávající limity v území [...], stávající velikost a vybavenost sídla a tomu adekvátní nárůst počtu obyvatel*“. Návrh územního plánu (dále jen „návrh územního plánu z roku 2014“) byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 18. 3. 2014 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit u pořizovatele připomínky. Společné jednání se konalo dne 15. 4. 2014.
12. V návrhu územního plánu z roku 2014 byl dotčený pozemek zařazen do ploch ZXA (občanské vybavení – veřejná infrastruktura), ZXB a ZXC (bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské) a ZXD (dopravní infrastruktura – silniční). Návrh počítal s celkem 20 novými zastavitelnými plochami mimo zastavěné území, z nichž pro bydlení byly určeny plochy ZXA a ZXE (v západní části obce), ZXF (v jižní části obce) a ZXG, ZXH-ZXI a ZXJ (ve východní části obce).



Vlevo: Dotčený pozemek a ostatní zastavitelné plochy ve východní části na hlavním výkresu návrhu z roku 2014

Vpravo: Orientační schéma navrhovaného řešení – možné uspořádání zástavby (str. 31 textové části návrhu)

13. Dne 13. 4. 2015 podal přípravný výbor návrh na konání místního referenda o otázce „*Souhlasíte s novou výstavbou POUZE v současném platném zastavěném území obce X?*“ (dále jen „první návrh na konání referenda“), který byl dne 22. 6. 2015 vzat zpět. Podle zápisu ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 22. 6. 2015 měl proces přípravy územního plánu pokračovat, měly být vypořádány připomínky a zpracován upravený návrh územního plánu pro veřejné projednání. Dne 16. 9. 2015 podal přípravný výbor nový návrh na konání místního referenda o otázce „*Požadujete, aby v k. ú. X nevznikaly nové zastavitelné plochy jiné než pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, pro*

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

vodní hospodářství a pro zlepšení podmínek pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky či hygienická zařízení?“ (dále také „druhý návrh na konání referenda“), na základě kterého zastupitelstvo odpůrkyně usnesením č. 27/9/2015 ze dne 17. 12. 2015 vyhlásilo referendum, které se konalo dne 12. 3. 2016. Podle údajů Ministerstva vnitra hlasovalo pro („ano“) 56,77 % oprávněných osob; proti („ne“) pak 42,79 %. Při účasti 62,6 % oprávněných osob bylo referendum platné a závazné.

14. Usnesením č. 7/11/2020 ze dne 28. 1. 2020 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně nové zadání územního plánu. Jeho součástí byl mimo jiné požadavek zaměřit se při rozvoji obytného území na intenzifikaci ploch v rámci zastavěného území. Zadání stanovilo, že nebudou vymezovány nové zábory ZPF na 1. třídě ochrany ani na dalších plochách v souladu s výsledkem referenda a nebude navrhován nový rozvoj zastavitelných ploch pro bydlení nad rámec stávající zástavby, čímž bude řešena hrozba neúměrného nárůstu bydlení (str. 9). Na str. 10 zadání opakuje, že nové zastavitelné plochy na území obce přesahující zastavěné území nebudou navrhovány.
15. Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 30. 10. 2020 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnit u pořizovatele připomínky. Společné jednání se konalo dne 18. 11. 2020. Navrhovatelé a Ing. F. F. (spoluvlastník dotčeného pozemku) podali stejné připomínky.
16. Po společném jednání byl vypracován upravený návrh územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 14. 5. 2021 bylo oznámeno veřejné projednání návrhu územního plánu konané dne 15. 6. 2021 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Navrhovatelé a Ing. F. F. podali identické námítky.
17. Veřejnou vyhláškou ze dne 25. 1. 2022 bylo oznámeno opakované veřejné projednání konané dne 1. 3. 2022 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Navrhovatelé a Ing. F. F. podali totožné námítky.
18. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo dne 27. 6. 2022 usnesením č. 5/29/2022 o vydání územního plánu opatřením obecné povahy č. 1/2022. Opatření obecné povahy bylo podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 30. 6. 2022 a sejmuta dne 1. 8. 2022. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti dne 14. 7. 2022.
19. Z grafické části výroku napadeného územního plánu, hlavního výkresu č. I.2, vyplývá, že dotčený pozemek se nachází vně zastavěného území v ploše AZ (*plochy zemědělské*). Ve výrokové části napadeného územního plánu věnované stanovení podmínek pro využití ploch (str. 39) je pro plochy AZ mimo jiné stanoveno hlavní využití pro převažující zemědělské využití (zemědělské pozemky včetně polních cest, rozptýlené zeleně, mezí, teras a terénních úprav). Nepřípustné je mimo jiné využití pro umístění trvalých pozemních staveb.
20. Navrhovatelé v průběhu přijímání napadeného územního plánu uplatnili připomínky i námítky.



Dotčený pozemek na výřezu z katastru nemovitostí (vlevo), v hlavním výkresu návrhu pro společné jednání (uprostřed vlevo), návrhu pro veřejné projednání (uprostřed vpravo) a návrhu pro opakované veřejné projednání a napadeného územního plánu (vpravo).

21. Přípomínkami v rámci společného jednání navrhovatelé brojili proti zařazení dotčeného pozemku do územní rezervy, vymezení ploch RXA (občanské vybavení veřejné), RXB (veřejné prostranství s převahou zpevněných ploch) a RXC (veřejné prostranství s převahou zeleně) na dotčeném pozemku, proti vyloučení jižní části dotčeného pozemku z „řešeného území“ a proti požadavku na zpracování územní studie USX, která podmiňovala zastavění lokality. V příloze dále mimo jiné argumentují, že dotčený pozemek je či má být součástí zastavěného území, a zmiňují také rozpor jeho vymezení jako rezervy s výsledkem referenda. V odůvodnění napadeného územního plánu odpůrkyně k těmto připomínkám uvedla, že pro zjednodušení budou územní rezervy RXA-RXB nahrazeny jedinou územní rezervou a podmínka územní studie zůstane zachována. Plocha územních rezerv byla vymezena na zemědělské půdě IV. třídy ochrany a končí na hranici půdy I. třídy. Odkázala také na výsledek referenda, které brání vymezení nových zastavitelných ploch. Pro jejich vymezení by bylo třeba referendum nové, které by rozvoj obce umožnilo. Další překážkou vymezení zastavitelné plochy je nedostatečná kapacita čistírny odpadních vod.
22. V rámci veřejného projednání podali navrhovatelé námítky, kterými brojili proti vymezení dotčeného pozemku jako územní rezervy s deklarovaným budoucím využitím pro veřejná prostranství, proti požadavku na vypracování územní studie USX a proti prodloužení lhůty pro vložení územní studie USX do evidence ze čtyř let na šest let. Namítli, že dotčený pozemek by měl být určen k zastavění a že nesouhlasí s jeho využitím „nad rámec individuálního bydlení“. V příloze upravili a doplnili argumentaci uplatněnou v příloze připomínek. Odpůrkyně námítce částečně vyhověla. Odpůrkyně s ohledem na námítky a výsledek referenda zcela ustoupila od vymezování územních rezerv a odstranila požadavek na územní studii. Obojí bylo s ohledem na výsledek referenda nadbytečné, neboť by nebylo možné na dotčeném pozemku vymezit zastavitelnou plochu. Uvedla, že dotčený pozemek v současnosti není vymezen pro zastavění a s ohledem na výsledek referenda tak ani nelze učinit. Jelikož dotčený pozemek není nyní určen k zástavbě, nedochází k nezákonnému zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, kteří nemají právní nárok na požadovanou změnu v území.
23. V rámci opakovaného veřejného projednání podali navrhovatelé námítky, v nichž namítli, že návrh územního plánu nedůvodně a nepřiměřeně omezuje jejich vlastnická práva k dotčenému pozemku jeho vyloučením „z řešeného území“ a „v důsledku toho“ nezařazením do zastavitelných ploch. Uvedli, že nesouhlasí s jeho vyloučením „z řešeného území“, jako proluka v zastavěném území by měl být určen pro zastavění. Dále namítli, že nebyly vyhodnoceny jejich námítky a připomínky a postup při přijímání územního plánu je proto nepřezkoumatelný. Námítky opět rozvedli v příloze, kde navázali na svou předchozí

argumentaci. Zdůraznili, že dotčený pozemek je prolukou v zastavěném území, a je tedy jeho součástí. Nezahrnutí dotčeného pozemku do zastavěného území je v rozporu s § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Vynětí dotčeného pozemku ze zastavitelného území je zvláště absurdní v porovnání s předchozími návrhy územního plánu, které počítaly s jeho využitím pro veřejná prostranství. K nevypořádání svých námitek a připomínek uplatnili obdobnou argumentaci jako v žalobě. Odpůrkyně námítkám nevyhověla. K zařazení dotčeného pozemku do zastavitelných ploch uvedla, že pořízení územního plánu je výkonem samostatné působnosti a je na zastupitelstvu obce, aby vybralo vyhovující řešení. Odkázala na judikaturu, podle které nemá vlastník nemovitosti právo na to, aby jeho nemovitost byla v územním plánu zařazena do konkrétního způsobu využití. Dotčený pozemek není v současnosti „vymezen pro zastavění“ a s ohledem na výsledek referenda jej tak nyní nelze určit. Vymezeny jsou pouze zastavitelné plochy pro bydlení o menších výměrách, které se nacházejí v intravilánu obce a doplňují proluky v území. Jelikož dotčený pozemek nyní není určen k zástavbě, nedochází k nezákonnému zásahu do vlastnického práva navrhovatelů. Dotčený pozemek není součástí zastavěného území vymezeného návrhem územního plánu a nebyl ani součástí zastavěného území vymezeného ke dni 1. 1. 2007. Referendem bylo rozhodnuto, že nebudou vznikat nové zastavitelné plochy. Na dotčeném pozemku, který se nachází mimo vymezené zastavěné území, proto nelze vymezit zastavitelnou plochu. K námitce proti procesnímu postupu odpůrkyně uvedla, že postupuje v souladu se zákonem: doručené námítky a připomínky byly vyhodnoceny a návrh rozhodnutí o námítkách s odůvodněním a návrh vypořádání připomínek byl odeslán dotčeným orgánům a poté byla dokumentace upravena pro opakované veřejné projednání.

Posouzení návrhu soudem

Legitimace navrhovatelů a splnění procesních předpokladů

24. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem souhlasili.
25. Napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení správního řádu a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena dne 30. 6. 2022, tudíž napadený územní plán nabyl účinnosti podle § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 15. 7. 2022.
26. Při posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy (nebo jeho části) je třeba rozlišovat aktivní procesní a aktivní věcnou legitimaci navrhovatele. Aktivní procesní legitimace je podmínkou přípustnosti návrhu a je naplněna, je-li dáno hájitelné (připustitelné) tvrzení navrhovatele o zkrácení na právech – zpravidla má-li navrhovatel „*přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Naproti tomu aktivní věcná legitimace je podmínkou důvodnosti (tedy úspěchu) návrhu a je dána tehdy, „*pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň*

o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.)“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS).

27. Navrhovatelé svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnictví dotčeného pozemku, což soud ověřil z výpisu z katastru nemovitostí – listu vlastnictví č. X pro katastrální území X. Jelikož v projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že dotčený pozemek je napadeným územním plánem regulován, je dotčení na právech navrhovatelů jednoznačně myslitelné. Navrhovatelé tedy jsou oprávněni k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu.
28. Soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 27. 6. 2022.
29. Přezkum vad opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS): 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Posouzení porušení zákazu diskriminace přitom představuje jeden z kroků posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76), a je tedy součástí případného posouzení proporcionality opatření obecné povahy.
30. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) je přitom v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměrování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námítka podány, pak by soudu v zásadě nezbývalo, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
31. Soud mohl napadený územní plán přezkoumat jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny, neboť širšímu přezkumu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle níž nelze již v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body. Jakákoliv další podání jsou projednatelná jen v rozsahu, v němž rozvíjejí již uplatněné návrhové body, nemohou však otevírat nové otázky.

32. Na tomto místě soud rovněž poznamenává, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcovy advokáta*“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Tento závěr považuje soud za aplikovatelný i pro návrhové body podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
33. Podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se zastavěným územím rozumí území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“).
34. Podle § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona se nezastavitelným pozemkem rozumí pozemek, jenž nelze zastavět na území obce, která nemá vydaný územní plán, a to (1) pozemek veřejné zeleně a parku sloužící obecnému užívání; (2) v intravilánu lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha.
35. Podle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona se nezastavěným územím rozumí pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy.
36. Podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona se zastavitelnou plochou rozumí plocha vymezená k zastavění v územním plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním rozvojovém plánu.
37. Pojem „řešené území“ není sice definován stavebním zákonem ani prováděcí vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence, ve znění vyhlášky č. 13/2018 Sb., ale pracuje s ním metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj „*Standard vybraných částí územního plánu*“. Jeho verze z 24. 10. 2019 účinná v době vydání napadeného územního plánu stanoví, že řešeným územím je celý územní obvod dané obce. Druhé vydání tohoto metodického pokynu z 2. 1. 2023 toto upřesňuje tak, že „*[ř]ešeným územím je v případě územního plánu celý územní obvod dané obce, v případě změny územního plánu se může jednat o část území obce*“. V tomto smyslu s pojmem „řešené území“ pracuje i zmíněná vyhláška. To ostatně odpovídá § 43 odst. 4 věta první stavebního zákona, podle níž se územní plán pořizuje a vydává pro celé území obce.

K námitce nevypořádání připomínek navrhovatelů

38. Navrhovatelé namítají, že v procesu přípravy napadeného územního plánu nebyly vypořádány jejich připomínky. Návrh pro veřejné projednání i opakované veřejné projednání uváděl, že vyhodnocení připomínek bude doplněno po veřejném projednání, případně před vydáním územního plánu, což se podle nich nestalo.
39. Podle § 50 odst. 3 stavebního zákona může každý do 30 dnů ode dne doručení návrh územního plánu veřejnou vyhláškou uplatnit u pořizovatele písemné připomínky.
40. Podle § 172 odst. 4 správního řádu může k návrhu opatření obecné povahy kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

41. Podle § 173 odst. 1 opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou.
42. Z citovaných ustanovení vyplývá, že odpůrkyně má povinnost se s podanými připomínkami vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy, které vydává. Zákon tedy odpůrkyni zavazuje k tomu, aby se podanými připomínkami zabývala jako podkladem pro územní plán, a k tomu, aby územní plán, který vydá, obsahoval odůvodnění, jehož součástí bude i vypořádání podaných připomínek. Správní řád ani stavební zákon naopak odpůrkyni nezavazují k tomu, aby se s podanými připomínkami vypořádávala průběžně v odůvodnění *návrhu* územního plánu.
43. Odůvodnění napadeného územního plánu přitom obsahuje na str. 116-117 vypořádání připomínek podaných navrhovateli. Odpůrkyně tedy dostala povinnosti, kterou jí ukládá § 172 odst. 4 *in fine*. Soud dále konstatuje, že správní spis obsahuje dokument „*Pokyny pro zpracování stanovisek a připomínek doručených po společném jednání – Návrh Územního plánu Karlík*“ z března 2021, který obsahuje také návrh vyhodnocení připomínek navrhovatelů. Je tedy zřejmé, že se odpůrkyně připomínkami navrhovatelů v průběhu pořizování napadeného územního plánu jako podklady zabývala. Odpůrkyně tak postupovala v souladu se stavebním zákonem i správním řádem. Námitka je nedůvodná.

K námitce nepřezkoumatelnosti a nedostatečného vypořádání námitek navrhovatelů

44. Navrhovatelé dále namítají, že napadený územní plán je nepřezkoumatelný. Soud konstatuje, že navrhovatelé podali námitky v rámci veřejného i opakovaného veřejného projednání, což v souvislosti s nepřezkoumatelností v návrhu zmiňují. Důvody návrhu jsou však formulovány značně obecně. Navrhovatelé namítají, že rozhodnutí o námitkách je obecné, odpůrkyně se v něm nevypořádala s jejich konkrétními argumenty a zcela opomněla podstatný argument, že dotčený pozemek je stavební prolukou v zastavěném území, a nemá tedy charakter extravilánu obce. Rozhodnutí o námitkách je tedy podle navrhovatelů nepřezkoumatelné, jelikož z něj není zřejmé, jakými úvahami se odpůrkyně řídila. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, je podle navrhovatelů nezbytné, aby se aspoň v základních obrysech vypořádalo se všemi podstatnými argumenty námitek. Zásah do vlastnického práva musí totiž být přiměřený a kvalitně zdůvodněný.
45. V této souvislosti zmiňují, že odpůrkyně omylem zaslala navrhovateli a) žádost o posouzení vyhodnocení námitek k opakovanému veřejnému projednání, která byla určena dotčeným orgánům. Navrhovatelé reagovali sdělením svého nesouhlasu s vyhodnocením námitek, načež jim odpůrkyně sdělila, že jde o pochybení a že o konečném vyhodnocení jejich námitek rozhodne zastupitelstvo. Jelikož navrhovatelé ve vztahu k těmto skutečnostem neuplatnili žádné konkrétní námitky, uvádí soud pouze, že tento postup odpůrkyně nepředstavuje natolik závažnou vadu řízení, která by byla důvodem ke zrušení napadeného územního plánu.
46. Soud také předesílá, že to, zda je rozhodnutí o námitkách založeno na nesprávném výkladu výsledků referenda, není otázkou jeho přezkoumatelnosti, ale zákonnosti (srov. dále).
47. Pokud jde o přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, považuje soud za vhodné na tomto místě shrnout závěry ustálené judikatury, z nichž vycházel.
48. Na rozhodnutí o námitkách jsou kladeny stejné požadavky jako na jiná správní rozhodnutí (srov. § 174 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu), a to včetně požadavku na jeho přezkoumatelnost (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, nebo

ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46). Současně platí, že požadavky vznášené vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmějí být přemrštěné (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Míra obecnosti či konkrétnosti námítky pak předurčuje míru obecnosti či konkrétnosti, se kterou je nutné tuto námitku vypořádat (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2008, č. j. 8 Afs 71/2007-116).

49. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k jejich soudnímu přezkumu. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námítek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).
50. Z judikatury dále vyplývá, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námítky řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, například opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat a neučiní tak ani implicitně (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
51. S ohledem na značnou obecnost této návrhové námítky přistoupil soud k jejímu vypořádání s odpovídající mírou obecnosti. Ohledně rozhodnutí o námitkách navrhovatelů k veřejnému projednání soud předeseílá, že tyto námitky se vztahovaly prakticky výhradně k tehdejšímu návrhem plánovanému využití dotčeného pozemku pro veřejná prostranství, vymezení územní rezervy na něm, požadavku na vypracování územní studie a doby pro vložení údajů o ní do evidence. Tyto body rozváděla také většina argumentace v příloze námítek. Rozhodnutí o námitkách na str. 106 odůvodnění napadeného územního plánu na tyto body reaguje, a sice vypuštěním územních rezerv na dotčeném pozemku i souvisejícího požadavku na vypracování územní studie. Odpůrkyně se v rozhodnutí o námitkách vyjádřila také k argumentaci navrhovatelů uvedené v příloze, podle které je dotčený pozemek prolukou v zastavěném území obce a jeho nezařazení do těchto ploch je v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona, urbanistickou koncepcí a koncepcí rozvoje odpůrkyně, stejně jako

s prioritami Politiky územního rozvoje i Zásad územního rozvoje. Uvedla, že dotčený pozemek není v současné době vymezen pro zastavění a s ohledem na výsledek referenda tak ani nelze učinit.

52. Soud tedy konstatuje, že odpůrkyně konkrétně reagovala na všechny podstatné body námitek. Stručnost v některých ohledech je dána tím, že od regulace, proti níž navrhovatelé brojili, odpůrkyně zcela ustoupila. V kontextu těchto námitek nepředstavovalo tvrzení, že dotčený pozemek je prolukou v zastavěném území, stěžejní argument (navrhovatelé jej ani nevtělili do textu samotné námítky, kde shrnuli klíčové body svých námitek, nýbrž pouze do přílohy), a proto považuje soud za dostačující a přezkoumatelnou také reakci odpůrkyně. Pokud jde o dílčí argumenty uvedené v příloze, kterými navrhovatelé podporovali své námítky, soud připomíná, že rozhodnutí (o námitkách) nečiní nepřezkoumatelným, pokud odpůrkyně reaguje na podstatné body námitek, ale nikoliv na každý jednotlivý dílčí argument.
53. Při opakovaném veřejném projednání již navrhovaná regulace dotčeného pozemku odpovídala později přijatému napadenému územnímu plánu. Navrhovatelé zde námitkami brojili (kromě procesních pochybení) proti tomu, že nezařazením dotčeného pozemku do zastavitelných ploch či jeho vyřazením „z řešeného území“ je nepřiměřeně a nedůvodně omezováno jejich vlastnické právo, a opět namítli, že jako proluka v zastavěném území je dotčený pozemek jeho součástí a měl by být určen k zastavění. Jelikož je prolukou v zastavěném území, nevztahují se podle navrhovatelů na dotčený pozemek omezení vyplývající z výsledku referenda. Jeho nezařazení do zastavěného území je podle nich také v rozporu s § 58 odst. 2 stavebního zákona.
54. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitce uvedla, že pořízení územního plánu je výkonem samostatné působnosti obce a volba vyhovujícího řešení náleží zastupitelstvu. Vlastník pozemku navíc nemá právo na to, aby jeho nemovitost byla zařazena do určitého způsobu využití. Dále uvedla, že dotčený pozemek není v současné době vymezen k zastavění a s ohledem na výsledek referenda není nyní možné tak učinit. S ohledem na výsledek referenda jsou vymezeny pouze zastavitelné plochy pro bydlení o menších výměrách, které se nacházejí v intravilánu obce, doplňují proluky v území a je pro ně stanovena další regulace. Vzhledem k tomu, že v současné době není dotčený pozemek určen k zástavbě, nedochází k nezákonnému zásahu do vlastnických práv navrhovatelů a není ani právní nárok na změnu v území, kterou požadují. Dotčený pozemek není součástí zastavěného území vymezeného územním plánem a nebyl součástí ani zastavěného území vymezeného ke dni 1. 1. 2007 Městským úřadem Černošice. Referendem bylo rozhodnuto, že nebudou vznikat nové zastavitelné plochy. Z toho důvodu není možné na dotčeném pozemku mimo vymezené zastavěné území vymezit zastavitelnou plochu.
55. S ohledem na výše citovanou judikaturu je třeba při hodnocení přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitce přihlídnout také k odůvodnění napadeného územního plánu jako takového.
56. V kapitole e) „soulad s požadavky Stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů dle § 53 odst. 4 c) SZ“ se uvádí, že „[z]astavěné území bylo vymezeno dle §58 zákona č. 183/2006 Sb. a dle metodického pokynu Vymezení zastavěného území Ministerstva pro místní rozvoj (duben 2007), další úkony budou provedeny v souladu se SZ“.
57. V kapitole k) „komplexní odůvodnění přijatého řešení“, podkapitole k.1) „vymezení zastavěného území“, se uvádí: „Zastavěné území obce X je vymezeno v souladu s ustanoveními

§ 58, § 59 a § 60 stavebního zákona. Při aktuálním vymezení zastavěného území k 01.04.2021 bylo přiblíženo k již vydanému zastavěnému území, stanovenému ke dni 1. 1. 2007 (vydané opatřením obecné povahy, o kterém rozhodlo zastupitelstvo obce dne 12. 6. 2007, a dále nedokončeným ÚP, který vymezil zastavěné území k 28. 2. 2013.“

58. V podkapitole k.3) „urbanistická koncepce, včetně urbanistické kompozice“ je mimo jiné uvedeno: „Zastavitelné plochy jsou vymezeny v přiměřené míře, reagující na demografický trend obce v rámci zastavěného území, v jeho prolukách a nedotýká se tak okolní krajiny. O nezastavování polí kolem X a nevymezování zastavitelných ploch za hranicí zastavěného území rozhodlo referendum obyvatel obce ze dne 12. 3. 2016. Zastavitelné plochy tak navazují na stávajících sítě technické a dopravní infrastruktury.“
59. S ohledem na uvedené soud neshledal, že by rozhodnutí o námitkách bylo nepřezkoumatelné. Je sice pravdou, že jeho odůvodnění je stručnější než argumentace navrhovatelů v příloze námitek. Příloha je poměrně dlouhá a cituje konkrétní pasáže textové části návrhu územního plánu, při bližším pohledu však v zásadě pouze v různých obměnách opakuje základní tezi navrhovatelů, že dotčený pozemek má být součástí zastavěného území, jelikož tvoří proluku v zastavěném území. Ač tedy lze s navrhovatelem souhlasit, že odpůrkyně nereagovala na každý jejich jednotlivý argument, konstatuje soud, že tento dílčí nedostatek odůvodnění nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost.
60. Soud se neztotožnil ani s námitkou navrhovatelů, že odpůrkyně zcela opomněla jejich klíčový argument, že dotčený pozemek má být součástí zastavěného území, jelikož tvoří proluku v zastavěném území. Z odůvodnění napadeného územního plánu vyplývá, že odpůrkyně při vymezení zastavěného území vycházela z příslušných ustanovení stavebního zákona, metodického pokynu k vymezení zastavěného území či předchozích vymezení zastavěného území – v nichž dotčený pozemek součástí zastavěného území nebyl, jak také uvedla v odůvodnění rozhodnutí o námitce. V rozhodnutí o námitce dále uvedla, že vymezení dotčeného pozemku „k zastavění“ či jeho zařazení do zastavitelných ploch podle jejího názoru brání výsledek referenda.
61. Podle soudu se tedy odpůrkyně přezkoumatelným způsobem vypořádala s podstatou argumentace navrhovatelů. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce ve spojení s odůvodněním celého opatření obecné povahy je totiž zřejmé, jak odpůrkyně vymezení zastavěného území a vznik zastavitelných ploch řešila a jakými úvahami se při tom řídila. Námitka je proto nedůvodlná.

K námitce rozporu s výsledkem místního referenda

62. Těžištěm argumentace navrhovatelů je rozpor napadeného územního plánu s výsledkem referenda. Na tomto místě soud konstatuje, že návrh je v tomto bodě poněkud vnitřně rozporný. Navrhovatelé totiž na jedné straně namítají, že odpůrkyně nevyhověla jejich námitkám s odkazem na chybnou interpretaci výsledku referenda (zákaz vzniku nových zastavitelných ploch mimo zastavěné území), na druhé straně ale prosazují výklad referendové otázky zakazující vznik nových zastavitelných ploch v celém katastrálním území odpůrkyně. V návaznosti na to namítají, že vymezení zastavitelných ploch ZXA-ZXB a ZXC, které se nacházejí v zastavěném území, je v rozporu s výsledkem referenda, což je důvodem pro zrušení napadeného územního plánu. Je přitom zřejmé, že individuální situace navrhovatelů se nezlepší ani v jednom případě. Údajně nesprávný výklad zastávaný odpůrkyní neumožňuje vymezení dotčeného pozemku jako zastavitelné plochy a údajně správný výklad zastávaný navrhovatelem toto neumožňuje stejně. Správnost výkladu výsledku

referenda zvoleného odpůrkyní tedy nemá vliv na závěr, že dotčený pozemek nelze vymezit jako zastavitelnou plochu. Podstatou námitky je tak spíše ochrana obecnějšího zájmu na souladu napadeného územního plánu s výsledkem referenda.

63. Navrhovatelé však vznesli také námitku diskriminace, která spočívá v tom, že napadený územní plán v rozporu s výsledkem referenda vymezil zastavitelné plochy na pozemcích jiných vlastníků, zatímco na pozemku navrhovatelů nikoliv. Přestože by tedy situace navrhovatelů zůstala při obou výkladech stejná, nelze podle názoru soudu vycházet z toho, že by se jejich právní sféry nijak nedotklo, pokud by odpůrkyně vycházela z nesprávného výkladu výsledku referenda a v důsledku toho potenciálně neprávem zvýhodnila jiné vlastníky pozemků. Soud se proto zabýval námitkou nesouladu napadeného územního plánu (respektive vymezení zastavitelných ploch v zastavěném území) s výsledkem místního referenda.
64. Podstatou sporu je otázka, k čemu referendum odpůrkyni zavazuje. Soud připomíná, že většina občanů odpůrkyně odpověděla v referendu kladně na otázku: *„Požadujete, aby v k. ú. X nevznikaly nové zastavitelné plochy jiné než pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, pro vodní hospodářství a pro zlepšení podmínek pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky či hygienická zařízení?“* (důraz přidán zdejším soudem).
65. Odpůrkyně ve svých podáních trvá na tom, že navrhovatelé fakticky zpochybňují zákonnost výsledku referenda a podáním návrhu se snaží obejít zákonnou lhůtu pro podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí. Zároveň uvádí, že soud nemůže zákonnost místního referenda posuzovat jako předběžnou otázku v tomto řízení. Navrhovatelé se však podle soudu domáhají toho, aby soud posoudil, zda je napadený územní plán v souladu s tím, jak rozhodli občané odpůrkyně v referendu, neboť se domnívají, že tomu tak není. Rozbor referendové otázky je nezbytnou součástí takového posouzení, avšak nikoliv v rámci přezkumu její zákonnosti, nýbrž pro účely jejího výkladu, jinými slovy pro určení toho, jaký závěr je pro odpůrkyni závazný.
66. V rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, NSS mimo jiné uvedl, že *„otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad“* (důraz přidán zdejším soudem). V citovaném rozsudku NSS dále vyložil, že *„při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu ‚Tak nám zabili Ferdinanda‘ najde mnohovýznamost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako reasonable person a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměřování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.“* V rozsudku ze dne 12. 2. 2014, č. j. Ars 1/2014-34, NSS doplnil, že *„položenou otázku je nutno posuzovat z hlediska její srozumitelnosti pro běžného hlasujícího občana a nikoliv z hlediska preciznosti používaných právních pojmů“*. Z judikatury NSS dále plyne, že *„při posuzování určitosti otázky položené v referendu se přiblíží k místním realitám, a tedy srozumitelnosti otázky pro konkrétní osoby oprávněné hlasovat v referendu. Lze při tom přiblížit i k veřejné diskusi o tématu a kampani v souvislosti s referendem, jakož i dalším místním realitám.“* (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, č. 3641/2017 Sb. NSS, bod 44 a judikaturu tam citovanou; důraz přidán zdejším soudem). V rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS, pak NSS uvedl: *„Při rozhodování*

o platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu ovšem nelze přičítat rozhodnutí význam, který jde nad rámec položené otázky anebo je v přímém rozporu s jejím zněním. Dodatečný výklad rozhodnutí přijatého v místním referendu nemůže s poukazem na záměry iniciátora referenda měnit význam otázky, o níž oprávněné osoby hlasovaly a k níž tedy projevíly svou vůli, nebo rozšiřovat úkony, k jejichž realizaci byly orgány obce zavázány.“

67. Z citované judikatury tedy vyplývá, že při výkladu referendové otázky je nutné přihlédnout k místním realitám a kontextu, v němž referendum probíhá, a reflektovat pohled běžného občana na její význam. Naopak nežádoucí je přílišné lpění na preciznosti použitých právních pojmů. V tomto smyslu soud přistoupil k výkladu výsledku referenda. Vzhledem k tomu, že napadeným územním plánem vymezené nové zastavitelné plochy pro bydlení a veřejná prostranství nespádají pod účely vymezené referendem, nezabýval se soud výkladem těchto výjimek a zaměřil se pouze na interpretaci zákazu vzniku nových zastavitelných ploch v katastrálním území odpůrkyně.
68. Účastníci se v zásadě shodují v tom, že z výsledku referenda vyplývá zákaz pro celé katastrální území odpůrkyně. Sporné zůstává, jak vyložit sousloví „nové zastavitelné plochy“. Odpůrkyně je toho názoru, že zastavitelné plochy nacházející se v zastavěném území nejsou „nové“. Opakovaně se vyjadřuje v tom smyslu, že „[o] nezastavování polí kolem X a nevymezování zastavitelných ploch za hranicí zastavěného území rozhodlo referendum“, že „[n]a základě rozhodnutí referenda ze dne 12.3.2016 není možné zastavovat plochy polí mimo zastavěné území, z toho důvodu jsou vymezovány potenciální plochy pro zastavění uvnitř zastavěného území, v návaznosti na stávající charakter a strukturu obce“ (srov. str. 42 či 75 odůvodnění napadeného územního plánu) a že z referenda vyplynulo, že „není v zájmu obce se dále rozšiřovat“ (srov. str. 99 odůvodnění napadeného územního plánu). Tento výklad se promítl již do zadání napadeného územního plánu z roku 2019. Navrhovatelé se naproti tomu drží striktního jazykového výkladu, přičemž dovozují, že (patrně vzhledem k tomu, že odpůrkyně dosud neměla územní plán, který by vymezoval jakékoliv zastavitelné plochy) všechny zastavitelné plochy vymezené napadeným územním plánem jsou „nové“.
69. První návrh na konání referenda formuloval otázku takto: „*Souhlasíte s novou výstavbou POUZE v současném platném zastavěném území obce X?*“ Přípravný výbor návrh odůvodnil následovně. Zaprvé, „[v]elká část občanů X se opakovaně a dlouhodobě vyjadřuje proti další výstavbě na polích kolem obce“. Navzdory anketě z října 2011, v níž se většina respondentů vyjádřila proti rozšíření obce, byl v prosinci 2013 představen návrh územního plánu, který počítal s výstavbou rodinných domů na polích jižně a západně od X. K návrhu bylo podáno mnoho připomínek, včetně hromadné připomínky podepsané 120 občany, v níž se vyslovili proti výstavbě. Nové zastupitelstvo nadále prosazuje rozšíření zastavitelných ploch vně současného zastavěného území. Současný návrh územního plánu počítá kromě výstavby v rámci obce i s novou výstavbou vně zastavěného území obce. Dalším důvodem je obava z následků výstavby na polích (snížení absorpce povrchových vod) a nárůstu počtu obyvatel (zhoršení dopravní situace, zvýšení hluku a prašnosti). Odůvodnění uvádí, že udržitelný rozvoj obce je možný v současném zastavěném území s desítkami parcel pro výstavbu rodinných domů. Nepřejí si násobit současné problémy novou výstavbou na polích. Dalším důvodem je nejasná výše nákladů na infrastrukturu potřebnou pro novou výstavbu. V závěru uvedli, že „[z]amezení plánované výstavby na polích (dle návrhu ÚP z února 2014 zpracovaného panem Salabou) znamená omezení výstavby POUZE na současné (k datu konání referenda) platné zastavěné území obce X“.

70. Druhý návrh na konání místního referenda, podaný přípravným výborem v totožném složení, byl odůvodněn velmi obdobně, včetně úvodního důrazu na odpor občanů proti „další výstavbě na polích kolem obce“. Odůvodnění dále uvádí, že první návrh vzal přípravný výbor zpět kvůli „nejednoznačným právním názorům k přípustnosti otázky“ a že případný úspěch referenda „umožňuje výstavbu desítek RD uvnitř X“. V závěru opakuje, že „[z]amezení plánované výstavby RD na polích (dle návrhu ÚP z února 2014 zpracovaného panem Salabou) ponechává možnost výstavby rodinných domů v současném (k datu konání referenda) platném zastavěném území obce X“ a odkazuje na opatření obecné povahy z roku 2008. Z odůvodnění obou návrhů je tedy zřejmé, že reagují na návrh nových zastavitelných ploch v návrhu územního plánu pro společné jednání z roku 2014.
71. Na základě uvedených skutečností soud dospěl k závěru, že „novými“ zastavitelnými plochami je ve specifickém kontextu obce X nutno rozumět zastavitelné plochy mimo dosavadní (ke dni konání referenda platné) zastavěné území, přesněji výstavbu na polích kolem něj. Z odůvodnění návrhů na konání referenda také jednoznačně plyne, že cílem referenda nebylo zamezit výstavbě rodinných domů v dosavadním zastavěném území. Tomu odpovídá výraz „nové“ zastavitelné plochy. Referendum tedy odpůrkyni zavazuje nevymezovat zastavitelné plochy (na polích) mimo dosavadní zastavěné území. Výklad odpůrkyně je tedy správný.
72. Porovnáním grafické části napadeného územního plánu a opatření obecné povahy z roku 2008 soud ověřil, že veškeré zastavitelné plochy vymezené napadeným územním plánem se nacházejí v zastavěném území odpůrkyně, a to jak podle stavu ke dni 1. 4. 2021, tak podle stavu platného ke dni konání referenda. Napadený územní plán tedy je v souladu s výsledkem referenda. Námitka není důvodná.

K námitce diskriminace

73. Navrhovatelé dále namítají, že odpůrkyně diskriminačním způsobem zasáhla do jejich vlastnického práva, neboť napadený územní plán v rozporu s výsledkem referenda vymezil zastavitelné plochy na pozemcích jiných vlastníků (plochy ZXA-ZXB a ZXC), zatímco na dotčeném pozemku nikoliv, a to s odůvodněním, že dotčený pozemek nelze s ohledem na výsledek referenda vymezit pro zastavění. Odůvodnění odpůrkyně, že ostatní pozemky se nacházejí v intravilánu obce a doplňují proluky, nemůže obstát, neboť je v rozporu s výsledkem referenda. Odpůrkyně tak diskriminačním způsobem zasáhla do vlastnického práva navrhovatelů. Navrhovatelé uvádějí, že v připomínkách i námitkách opakovaně namítali, že dotčený pozemek tvoří stavební proluku v zastavěném území (ze tří stran je zastavěn) a je tedy fakticky součástí zastavěného území. Nemůže proto být „z návrhu územního plánu účelově vyjmut“ a považován za nezastavitelné území a extravilán obce. Proluky v zastavěném území jsou naopak vhodné k vymezení plochy pro zastavění, a to v zájmu propojení zastavěných částí obce, zlepšení dopravní a technické infrastruktury či rozvoj občanského vybavení a posílení vazeb v území, což vytváří kompaktní sídla.
74. Jelikož navrhovatelé vznesli námitky diskriminace a nepřiměřeného zásahu do svého vlastnického práva již při opakovaném veřejném projednání, může se soud námitkou diskriminace věcně zabývat.
75. Územní plán je vydáván obcí, která si v něm stanoví způsob, jakým chce, aby bylo využíváno její území, a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním

územního plánu prostřednictvím zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce v oblasti samostatné (samosprávné) působnosti. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Soudům tak 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). V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního samosprávného celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

76. Podle rozsudku NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120 platí, že „[p]odmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez nábrady.“ V tomtéž rozsudku NSS dále vyložil, že „územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti 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 (čl. 11 LZPS), jež 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.“
77. Podle ustálené judikatury (rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17) dále platí, že „[v]lastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno“. Judikatura dále dovodila, že neexistuje právní nárok vlastníka pozemků a staveb v území dotčeném územním plánem, aby jeho nemovitost byla zařazena do jím požadované funkční plochy, respektive aby byla schválena konkrétní podoba územního plánu dle jeho požadavku, která umožní realizaci předem definovaného (stavebního) záměru

vlastníka (srov. např. rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50; ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17; ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51; či ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68).

78. Diskriminací je obecně nutno rozumět odlišné zacházení s osobami ve srovnatelném postavení na základě některého ze zakázaných důvodů, které nesleduje legitimní zájem nebo není přiměřené (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10). Požadavek rovného zacházení se tedy týká subjektů *ve srovnatelném postavení* (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2017, č. j. 2 As 338/2016-27) a pouze v takovém případě je nutno zkoumat, zda má odlišné zacházení objektivní důvody.
79. Plochy ZXA-ZXB a ZXC se nacházejí v zastavěném území odpůrkyně, a to jak podle napadeného územního plánu, tak podle opatření obecné povahy z roku 2008. Odůvodnění napadeného územního plánu k nim na str. 42 a násl. shodně (s výjimkou plochy ZXC) uvádí: *„Plocha proluky vymezena pro účelné zaplnění zastavěného území, pro zvýšení kapacity bydlení a scelení urbanistické struktury. Na základě rozhodnutí referenda ze dne 12. 3. 2016 není možné zastavovat plochy polí mimo zastavěné území, z toho důvodu jsou vymežovány potenciální plochy pro zastavění uvnitř zastavěného území, v návaznosti na stávající charakter a strukturu obce.“* U ploch ZXA a ZXB je navíc uvedeno, že jsou vymezeny na základě konkrétního územního rozhodnutí či územního souhlasu. K ploše ZXC odůvodnění napadeného územního plánu uvádí: *„Plocha vymezena na základě požadavku vlastníka pozemku. Rozsah plochy vymezen na základě historického umístění objektu v původní stopě objektu zanesené v KN (viz výstřižek ze stabilního katastru), aby nebyly narušeny přírodní hodnoty zalesněného svahu a exponované místo za kostelem z pohledu od Dobřichovic s respektem odstupu od hranice lesa a vzrostlé zeleně na pozemku, která stabilizuje svah.“* Podle výrokové části napadeného územního plánu se jejich orientační výměra pohybuje od 0,07 do 0,40 ha. Z grafické části napadeného územního rozhodnutí je zřejmé, že se jedná o relativně malé pozemky či jejich skupiny, které se nacházejí ve stávající zástavbě. Dotčený pozemek o výměře cca 1,4 ha) se nachází ve východní části zastavěného území, jejíž jižní část předěluje, a je ze tří stran (ze severu, východu a západu) obklopen zastavěným územím.
80. Soud námitku diskriminace navrhovatelů jako vlastníků dotčeného pozemku oproti vlastníkům pozemků zařazených do ploch ZXA-ZXB a ZXC neshledal důvodnou, protože dotčený pozemek není s těmito pozemky srovnatelný. Dotčený pozemek se od pozemků zařazených do ploch ZXA-ZXB a ZXC odlišuje ve dvou podstatných aspektech. Zaprvé svou výměrou, která je více než trojnásobná oproti největší ploše ZXA. Zadruhé (a to především) nelze opomenout, že všechny pozemky zařazené do ploch ZXA-ZXB a ZXC se nacházejí v zastavěném území vymezeném napadeným územním plánem a nacházely se i v zastavěném území vymezeném opatřením obecné povahy z roku 2008. Jak soud vysvětlil podrobně výše, nelze z tohoto důvodu plochy ZXA-ZXB a ZXC považovat za *nové zastavitelné plochy* ve smyslu referenda. Dotčený pozemek naproti tomu součástí zastavěného území nikdy nebyl a jeho zastavitelnost by tedy byla *nová* ve smyslu referenda. Námitka proto není důvodná.
81. Soud se neztotožnil ani s námitkou navrhovatelů, že dotčený pozemek je fakticky součástí zastavěného území odpůrkyně, a měl do něj proto být zařazen. Podle § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona (účinného v době vydání napadeného územního plánu i v době vydání opatření obecné povahy z roku 2008) se do zastavěného území zahrnují také „stavební proluky“ vně intravilánu. Právní předpisy sice pojem „proluka“ nedefinují, komentářová literatura však vychází z normy ČSN 73 4301, která proluku vymezuje jako „*dočasně*

nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě, který je určen k zastavění“. Komentář doplňuje, že „[j]estli je možné konkrétní pozemky považovat za součást stavební proluky, je posuzováno individuálně podle specifických podmínek v území (například podle charakteru zástavby) v součinnosti s dotčenými orgány“ (srov. Komentář k § 58. Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, dostupné v Systému Beck-online). Názor, že dotčený pozemek je prolukou, na kterém si trvají navrhovatelé, tedy z právní úpravy automaticky nevyplývá. Dotčený pozemek se v napadeném územním plánu nachází mimo zastavěné území stejně, jako tomu bylo v opatření obecné povahy z roku 2008. Soud konstatuje, že od té doby se situace dotčeného pozemku ani právní úprava (podstatně) nezměnila a navrhovatelé to ani netvrdí. Nezařazení dotčeného pozemku do zastavěného území proto soud v konkrétních okolnostech projednávané věci nepovažuje za nezákonné.

82. Nezařazení dotčeného pozemku do zastavitelných ploch či do zastavěného území nepředstavuje ani nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelů. Odpůrkyně zde provádí výsledek referenda, který je pro ni závazný, a lze tedy uzavřít, že toto rozhodnutí se zakládá na ústavně legitimních a o zákonné cíle opřených důvodech. Soud rovněž zohlednil, že navrhovatelé nemají individuální subjektivní právo na to, aby byl dotčený pozemek zařazen do funkčního využití umožňujícího realizaci jejich záměrů, a že schválené funkční využití odpovídá dosavadnímu faktickému stavu, neboť pozemek je v katastru nemovitostí veden jako součást zemědělského půdního fondu (orná půda) a podle veřejně dostupných leteckých snímků je takto alespoň od roku 2015 skutečně využíván. Soud proto neshledal, že by odpůrkyně ve vztahu k navrhovateli porušila zásadu subsidiarity a minimalizace zásahů. Jak soud vyložil výše, nebyl postup odpůrkyně vůči navrhovateli ani diskriminační či libovolný.
83. Závěrem soud uvádí, že s ohledem na umístění dotčeného pozemku v kontextu okolní zástavby lze mít jisté pochopení pro názor navrhovatelů, že dotčený pozemek je vhodný pro zastavění, které by umožnilo propojit okolní části zastavěného území obce a podpořit kompaktnost zástavby. Soudu nicméně nepřísluší aktivně vstupovat do procesu územního plánování a určovat, jakým způsobem má být určité území využito, ani přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití. Soud musí k přezkumu územního plánu přistupovat zdrženlivě. To platí bez ohledu na to, zda o jeho podobě rozhodlo zastupitelstvo obce, nebo místní referendum, jako je tomu v projednávané věci. Skutečnost, že odpůrkyně provádí výsledek místního referenda, sice sama o sobě neznamená, že zásah do vlastnického práva územním plánem, který jeho výsledky provádí, je vždy přiměřený a musí v řízení před soudem obstát (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27). Z výše uvedených důvodů však soud v projednávané věci neshledal, že by napadený územní plán do vlastnického práva navrhovatelů zasáhl excesivně. Odpůrkyně svým postupem respektujícím výsledky referenda nevybočila ze zákonných mantinelů a nepostupovala nepřiměřeně, pokud se rozhodla dotčený pozemek navrhovatelů, který byl dříve zastavitelný jen se souhlasem zastupitelstva obce (srov. § 188a stavebního zákona), což v minulosti nebylo využito, vymezit v souladu s jeho skutečným využitím jako nezastavitelný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

84. Z uvedeného vyplývá, že soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným. Proto podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. návrh jako celek zamítl.

85. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Odpůrkyně, která byla ve věci plně úspěšná, naopak má právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady, při jejichž posouzení soud vyšel z úkonů plynoucích ze soudního spisu, zahrnují náklady na zastoupení advokátem. Jelikož je odpůrkyně obcí, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení, má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, nebo rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23).
86. Náklady odpůrkyně sestávají z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a sepis vyjádření k návrhu a dupliky) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst třikrát režijní paušál po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož je společnost KINDL & PARTNEŘI advokátní kancelář s.r.o., IČO: 22794441, jejímž prostřednictvím zástupce odpůrkyně vykonává advokacii, plátek DPH, náleží odpůrkyni rovněž náhrada za tuto daň ve výši 2 142 Kč (21 % z částky 10 200 Kč). Celkové náklady řízení odpůrkyně tedy dosahují 12 342 Kč. Tuto částku jsou navrhovatelé povinni zaplatit k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

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

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

Praha 27. září 2023

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.