



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Marty Kotouček Mikoláškové ve věci

navrhovatelů:

a) Ing. J. N.

bytem X

b) Ing. M. N.

bytem X

oba zastoupení advokátkou Mgr. Lucií Filipovou
sídlem Navrátilova 666/7, Praha 1

proti

odpůrkyni:

obec Ondřejov

sídlem Choceradská 62, Ondřejov

zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Hnátem

sídlem Na Pankráci 404/30a, Praha 4

za účasti

osob

zúčastněných

na řízení:

1. M. K.

2. P. K.

oba bytem X

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Ondřejov vydaného usnesením zastupitelstva obce Ondřejov ze dne 29. 6. 2022,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelé jsou manželé a ve společném jmění vlastní pozemek p. č. st. XA, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. XB, a pozemek p. č. XC (tyto i všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v katastrálním území X).
2. Společným návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelé domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „územní plán“) v části textového a grafického vymezení plochy „RI – plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci“ (dále jen „plocha RI“) na pozemcích navrhovatelů.

Návrh

3. Navrhovatelé namítají, že jejich rodinný dům byl v roce 2014 kolaudován pro celoroční bydlení. Předchozí územní plán vymezoval lokalitu „K. K.“, v níž se pozemky navrhovatelů nacházejí, jako plochu pro bydlení v kategorii „Rekreace – chatové osady“ a umožňoval užívání pozemků k trvalému bydlení v rodinném domě se zahradou. Navrhovatelé také měli možnost svůj dům stavebně upravovat a rozšiřovat. Nynější územní plán však na pozemcích navrhovatelů vymezil plochu RI, resp. plochu změn TM PX, která jako nepřipustný způsob využití stanoví mj. bydlení. Tím nepřiměřeně zasáhl do vlastnického práva navrhovatelů, neboť jim znemožnil jejich pozemky užívat k trvalému bydlení a provádět přístavby k rodinnému domu. Podle navrhovatelů jde v podstatě o vyvlastnění bez náhrady. Současně je v textové části územního plánu uvedeno, že je nutné činit kroky k ukončení existujícího nepřipustného využití nebo k transformaci na hlavní využití (tj. rodinná rekreace). Navrhovatelé proto mají obavu, že odpůrkyně bude činit veškeré kroky k tomu, aby byl rodinný dům „rekolaudován“ na rekreační objekt, a budou se muset potýkat s „tlakem“ odpůrkyně. K takovému postupu totiž podle navrhovatelů územní plán odpůrkyni, resp. stavební úřady zavazuje. Pokud by k rekolaudaci došlo, nemovitosti navrhovatelů by byly znehodnoceny. Jsou také zatíženy hypotékou a zástavní věřitel očekává, že hodnota zastavených nemovitostí nebude klesat. Navrhovatelé si dále nebudou moci od základu daně odečíst zaplacené úroky z hypotečního úvěru a žádat o dotace určené pro rodinné domy. Odpůrkyně zároveň v rozporu s § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), nepečuje o potřebu bydlení, neboť její uspokojování navrhovatelům znemožňuje.
4. Navrhovatelé se dále domnívají, že územní plán nereflektuje reálný stav území, k čemuž odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 300/2020 – 81. Navrhovatelé svůj rodinný dům postavili v souladu se zákonem a byl později kolaudován k trvalému bydlení. Dřívější územní plán tomu nebránil a ani příjezdová komunikace k jejich nemovitostem od té doby nedoznala žádných faktických změn. Proto nabyli legitimní očekávání, že budou moci rodinný dům užívat k trvalému bydlení. Navrhovatelé se nezaviněně ocitli v situaci, kdy své nemovitosti užívají v rozporu s právem, neboť zákonným požadavkem podle jejich názoru je, aby způsob užívání stavby byl v souladu s územním plánem. Odpůrkyně též narušila zásadu kontinuity územního

plánování a zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Záměr odpůrkyně zabránit v lokalitě masivnímu rozšiřování zástavby navrhovatelé chápou jako důvodný, avšak není ospravedlnitelné, že odpůrkyně nepřihlédla k existenci rodinných domů. Bez přesvědčivých důvodů významně omezila vlastnické právo navrhovatelů tím, že znemožnila užívání jejich nemovitostí k bydlení. Odpůrkyni nic nebránilo v zařazení pozemků navrhovatelů do ploch „SV – plochy smíšené obytné“ (dále jen „plochy SV“), které připouští bydlení. Odpůrkyně v územním plánu neuvedla žádný veřejný zájem na tom, aby v lokalitě nebylo možné trvalé bydlení.

5. Navrhovatelé se dále neztotožňují s úvahou odpůrkyně, že k jejich rodinnému domu je velmi špatné dopravní napojení. K nemovitostem vede „od nepaměti“ přístupová cesta na samostatném pozemku p. č. XA, která splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace (ulice K. K.). Je široká 2,5 metru, dostatečně zpevněná pro obslužnost a nemovitosti navrhovatelů jsou od ní vzdáleny 15 metrů. Stav a šíře této komunikace nepředstavovaly v roce 2014 překážku změny v užívání rodinného domu k bydlení. Odpůrkyně nadto v územním plánu vymezila na pozemcích p. č. XB a p. č. XC, které sousedí s pozemky navrhovatelů, již existující silniční síť. Měly by tedy mít dostatečné dopravní spojení s hlavní pozemní komunikací. Stav těchto pozemků zachycený v územním plánu kromě toho neodpovídá realitě, neboť jsou v současnosti zarostlé, nelze přes ně ani projít a v katastru nemovitostí jsou vedeny jako ostatní plocha.
6. Navrhovatelé podali v rámci projednávání územního plánu celkem dvakrát námítky (při veřejném projednání konaném dne 29. 6. 2020 a opakovaném veřejném projednání konaném dne 4. 1. 2022), jimiž zejména poukazovali na to, že územní plán znemožňuje, aby své nemovitosti užívali k trvalému bydlení. Vypořádání námitek vznesených poprvé při veřejném projednání navrhovatelé neobdrželi. Územní plán mezi oběma veřejnými projednáními doznal značných změn, avšak v žádném z podkladů nebylo uvedeno, na základě jakých konkrétních podnětů a námitek se tak stalo. Až po vydání územního plánu se navrhovatelé dozvěděli, že veškeré jejich námítky byly odmítnuty. Navrhovatelé mají za to, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jakož i odůvodnění územního plánu, nejsou dostatečná, a proto jsou nepřezkoumatelná. Odůvodnění územního plánu neobsahuje komplexní vysvětlení potřeby navržených změn. Taková pasáž byla zahrnuta do návrhu územního plánu pro veřejné projednání, ale ve vydaném územním plánu chybí. Odpůrkyně nikdy nezdůvodnila, proč byly nemovitosti navrhovatelů zařazeny do plochy RI. V rozhodnutí o námitkách se odpůrkyně zabývala námitkami navrhovatelů pouze formálně a věcně je nevypořádala. Námitku, že dojde ke znemožnění užívání nemovitosti navrhovatelů k trvalému bydlení, odpůrkyně jen negovala a dodala, že podmínky využití stávajících rodinných domů se nemění. Ke druhé námitce navrhovatelů týkající se příjezdové cesty odpůrkyně uvedla, že tato komunikace není dostatečná pro přístup k rodinnému domu, avšak své tvrzení více neodůvodňuje a k některým námitkám odpůrkyně jen odkázala na „viz 1, 2“. Odpůrkyně se dále nevyjádřila k tomu, že může dojít ke znehodnocení nemovitostí navrhovatelů. Konečně nevypořádala ani námitku, že na pozemcích p. č. XA a p. č. XB je v rozporu s reálným stavem vymezena silniční síť.

Vyjádření odpůrkyně

7. Odpůrkyně ve vyjádření navrhuje zamítnutí návrhu. Prostřednictvím územního plánu nemá nutně dojít k „zakonzervování“ stávajícího stavu a pouhému vymezení nových zastavitelných ploch. Naopak povinností odpůrkyně bylo vyhodnotit celé území, posoudit vhodnost současné zástavby a stanovit podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury,

včetně rozvoje rekreace. Pozemky navrhovatelů se nacházejí v zóně, kde jsou prakticky pouze stavby individuální rekreace. Tato zóna není úplně kompaktní, neboť zahrnuje celkem tři rodinné domy. V územním plánu je zcela vymezena k rekreaci a využití stávajících rodinných domů je řešeno tak, aby byly její součástí. Rekreční zóna je využívána zejména víkendově a o dovolených. Rodinné domy ji sice výrazně nenarušují, ale z hlediska časového využívání představuje jiný režim. Územní plán konstatuje, že se jedná o stavby, které zde být nemají. K rekolaudaci rodinného domu navrhovatelů došlo v roce 2014 na základě dřívějšího územního plánu. Nový územní plán ale bydlení v zóně rekreace neumožňuje. Územní plán nezasahuje do vlastnického práva navrhovatelů, neboť neznemožňuje užívání jejich nemovitostí k trvalému bydlení. Nemovitosti budou užívat v souladu s právem a rozhodnutím o kolaudaci. Územní plán pouze konstatuje, že jejich rodinný dům do dané lokality nepatří. Odpůrkyně nemá nástroj, který by jí umožnil docílit změny v užívání rodinného domu. Ta musí být vyvolána výhradně jeho vlastníky. Navrhovatelé tak brojí toliko proti znemožnění budoucího rozšíření rodinného domu. Odpůrkyně nicméně považuje požadavek na sjednocení rozvoje daného území za legitimní i s ohledem na jeho charakter. Zásah do vlastnického práva navrhovatelů není neproporcionální, neboť územní plán s ohledem na jasné převažující charakter zástavby v daném území (rekreační objekty) sjednocuje a zceluje její plochy. Komunikace vedoucí k pozemkům navrhovatelů sice splňuje znaky pozemní komunikace, ale nachází se na lesním pozemku. Přístup k pozemkům nesplňuje kritéria pro příjezd hasičského záchranného sboru podle bodu 3 přílohy č. 3 k vyhlášce č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb (dále jen „vyhláška o požární ochraně“). Odůvodnění územního plánu nemá popisovat každou lokalitu, ale stanovit základní koncepci na základě charakteru území. Základním principem byla stabilizace stávajících enkláv rekreačních chat. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů je dostatečné. Povinností odpůrkyně nebylo odpovědět na každou dílčí námitku navrhovatelů. Postačí vypořádání alespoň těch základních a lze akceptovat i implicitní odpověď.

Replika navrhovatelů

8. V replice navrhovatelé namítají, že grafická část územního plánu je v rozporu s textovou, neboť v grafické části je na pozemku p. č. st. X vyznačena plocha RI, zatímco v textové části (odůvodnění) je na str. 33 u plochy změn TM PX uvedeno, že dům na pozemku p. č. st. X nebyl do této plochy zařazen. Z toho navrhovatelé dovozují, že pozemek p. č. st. X nebyl do ploch RI zařazen a územní plán pro něj stanoví neodůvodněnou výjimku.
9. Dále namítají, že územní plán je diskriminační. V blízkosti nemovitostí navrhovatelů se u ulice B. nachází enkláva chat. Stav této komunikace je totožný s ulicí K. K. (jde o zpevněnou a nevyasfaltovanou přírodní cestu). Tato lokalita svým charakterem připomíná rekreační zástavbu, ale nachází se zde několik rodinných domů na pozemcích p. č. st. XA a p. č. st. XB. Odpůrkyně zde vymezila plochu SV, v níž je hlavním přípustným využitím bydlení, přestože rodinné domy tvoří jeden kompaktní celek s enklávou rekreačních chat. Komunikace na ulici B. je navíc dále od hlavní pozemní komunikace a vede po hrázi rybníka.
10. Argumentace odpůrkyně je podle navrhovatelů také vnitřně rozporná, neboť na jednu stranu deklaruje, že je proti bydlení v ploše RI, avšak současně uvádí, že územní plán navrhovatelům neznemožňuje užívání jejich rodinného domu. Navrhovatelé jsou v právní nejistotě, neboť kolaudační rozhodnutí je v rozporu s „*nadřazeným dokumentem*“. Mají obavu z dalšího postupu odpůrkyně. Neztotožňují se s tvrzením, že odpůrkyně nemá žádné nástroje k tomu, aby uvedla lokalitu do souladu s územním plánem, neboť územní plánování

je čistě v gesci odpůrkyně. Podle navrhovatelů může odpůrkyně podat podnět stavebnímu úřadu, že nemovitosti navrhovatelů jsou užívány v rozporu s územním plánem.

11. Dále navrhovatelé poukázali na skutečnost, že v lokalitě „K. K.“ jsou sice převážně rekreační objekty, avšak na jejich adresách mají vlastníci umístěno trvalé „bydliště“.
12. Odpůrkyně se rovněž podle navrhovatelů nevyjádřila k tomu, že již od roku 2011 realizuje změnu způsobu využití pozemku p. č. X na komunikaci a hodlá ji ještě více zkapacitnit. Tato komunikace umožňuje průjezd motorových vozidel, fekálních vozů a v minulosti zde již zájízďely i hasičské vozy. Odpůrkyně ani neuvedla důvody bránící zkapacitnění komunikace. Navrhovatelé zopakovali, že hlavní výkres územního plánu je zavádějící, neboť u pozemku p. č. 1290/26 může adresát dospět k závěru, že zde již existuje přístupová komunikace.
13. Navrhovatelé trvají na tom, že vypořádání jejich námitek je nepřezkoumatelné, k čemuž odkazují na rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169 (č. 2266/2011 Sb. NSS), a komentářovou literaturu k § 53 stavebního zákona (Záhumenská, V. In: Vávrová, E. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, dostupné pouze v ASPI).

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

14. Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření k návrhu uvádí, že jsou vlastníky pozemku p. č. X. Při veřejném projednání návrhu územního plánu podali námítky, jimiž se bránili proti zařazení pozemku p. č. X do ploch „DS – dopravní infrastruktura – silniční, stav“ (plocha „DS – dopravní infrastruktura – silniční“ bude dále označována také jen jako „plocha DS“), neboť tím dojde k jeho znehodnocení. K pozemku p. č. XA nevede cesta přes pozemky p. č. XB a p. č. XC, ale přes pozemky p. č. XD a p. č. XE, jež splňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Odpůrkyně však námitkám osob zúčastněných na řízení nevyhověla s odůvodněním, že pozemek p. č. XF je v katastru nemovitostí veden jako ostatní plocha a k pozemku, jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci, nevede žádná přístupová komunikace. Stejnou námitku uplatnili i navrhovatelé.

Jednání

15. Na jednání účastníci a osoby zúčastněné na řízení setrvali na svých stanoviscích.
16. Navrhovatelé dodali, že jsou si vědomi toho, že územní plán nepůsobí retroaktivně, nicméně mají za to, že při pořizování územního plánu došlo k podstatným procesním vadám. Jejich námítky nebyly řádně vypořádány a došlo k zásahu do jejich vlastnického práva. Zopakovali svou argumentaci z repliky ohledně rozporu mezi grafickou a textovou částí územního plánu týkající se pozemku p. č. st. XA. Dále navrhli, aby soud provedl důkaz fotografiemi, které zachycují aktuální stav ulice K. K. (mají prokazovat, že momentálně prochází přestavbou spočívající v rozšíření a zahlazení) a pozemků p. č. XB a p. č. XC (mají prokazovat, že se zde ve skutečnosti nenachází komunikace).
17. Odpůrkyně odkázala na obsah písemných vyjádření.
18. Osoby zúčastněné na řízení dodaly, že se v roce 2014 zúčastnily výběrového řízení, na základě kterého koupili pozemek p. č. X. Teď byly vyrozuměny o tom, že se má jednat o komunikaci, o čemž jim v době koupě nikdo neřekl. Pozemek koupily v dobré víře od státu. Uvedly, že nerozumí tomu, jak se jejich pozemek mohl stát veřejnou komunikací.

19. Soud neprovedl důkaz listinami, které jsou součástí správního spisu (zápis ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 29. 6. 2022, veřejná vyhláška, kterou se oznamuje vydání územního plánu, územní plán, včetně všech částí, příloh a výkresů, údaje o vyvěšení vyhlášky na elektronické úřední desce odpůrkyně, dřívější územní plán odpůrkyně, námitky navrhovatelů k návrhům územního plánu a návrhy územního plánu), ani samotným správním spisem, neboť seznámení se s obsahem správního spisu podle judikatury nevyžaduje provádění dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Provádění dalších navržených důkazů (výpis z katastru nemovitostí ohledně pozemků navrhovatelů, souhlas se změnou v užívání rodinného domu navrhovatelů, výzva k odebrání čísla evidenčního a přidělení čísla popisného, podnět Krajskému úřadu Středočeského kraje a jeho sdělení k podnětu) bylo nadbytečné, neboť veškeré pro věc podstatné skutečnosti vyplynuly z obsahu správního spisu (tedy tvrzení, k jejichž prokázání byly navrženy, nebyly pro posouzení věci relevantní). Nadbytečným shledal soud i provedení důkazu fotografiemi zachycujícími aktuální stav pozemků p. č. st. XA, p. č. XB a p. č. XC. Soud totiž vychází při přezkumu opatření obecné povahy ze skutkového stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Skutečnosti, k nimž byly tyto důkazy navrženy (tj. nynější stavu těchto pozemků), proto nejsou rozhodné pro posouzení věci.

Podmínky řízení

20. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., srov. též např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
21. Územní plán se vydává na základě § 43 odst. 4 stavebního zákona formou opatření obecné povahy. V projednávané věci byl územní plán skutečně vydán formou opatření obecné povahy, které vydalo zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 29. 6. 2022. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 30. 6. 2022 a sejmuta dne 16. 7. 2022. Veřejná vyhláška byla vyvěšena předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán tak nabyl účinnosti dne 15. 7. 2022. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
22. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (č. 1910/2009 Sb. NSS), musí v případě územních plánů navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Navrhovatelem může být zejména vlastník pozemku, který je územním plánem regulován (viz body 35 a 36 citovaného usnesení). Pozemky p. č. st. XA a p. č. XB jsou předmětem regulace územního plánu a součástí společného jmění navrhovatelů (mají k nim tedy vlastnické právo) a oba plausibilně tvrdí zkrácení na svém vlastnickém právu (zejména tím, že v důsledku vymezení plochy RI oproti předchozímu územnímu plánu nebudou moci

provádět přístavby svého rodinného domu). Navrhovatelé jsou proto aktivně procesně legitimováni.

23. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelé jednoznačně vymezili, jakou část územního plánu požadují zrušit. Návrh obsahuje i další náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný, neboť byl podán dne 17. 7. 2023, tj. v jednoleté lhůtě ode dne nabytí účinnosti územního plánu (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s., poslední den lhůty připadl na sobotu, tzn., že návrh podaný v pondělí dne 17. 7. 2023 je včasný, § 40 odst. 3 s. ř. s.).
24. Soud proto přezkoumal územní plán v napadeném rozsahu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Při přezkoumání územního plánu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Posouzení věci

25. Přezkum opatření obecné povahy lze obecně popsat pětibodovým algoritmem (testem), který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek 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.
26. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je nicméně soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy aplikuje algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014 – 47, bod 15).

Nepřezkoumatelnost a související námitky

27. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti územního plánu, včetně rozhodnutí o námitkách navrhovatelů a souvisejícími dílčími námitkami.
28. Lze uvést, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění: vlastní odůvodnění a odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Vlastní odůvodnění odráží nejen odborné požadavky, ale též požadavky politické povahy. Oproti tomu rozhodnutí o námitkách je formálně konstruováno jako rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a materiálně jím mají být vypořádány námitky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících s výkonem vlastnického či jiného práva. Povaha námitek umožňuje podatelům individualizovat v základních rysech právní a skutkové důvody, jež uplatňuje, a umožňuje též o takových námitkách individualizovaně rozhodnout.
29. I když tedy požadavek přezkoumatelného odůvodnění platí shodně jak pro vlastní odůvodnění opatření obecné povahy, tak pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách, rozsah přezkumu se z hlediska jejich funkce liší: odůvodnění územního plánu kromě odborných

úvah předkládá i výsledek samosprávné (politické) vůle zastupitelstva obce, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách pak 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, konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné (srov. body 29 až 31 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15).

30. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zásadně třeba klást stejné požadavky jako v případech klasických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu): „*Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti přdestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené*“ (srov. rozsudek NSS sp. zn. 1 Ao 5/2010). Je nicméně nutno 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 netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 – 48).
31. Navrhovatelé v první řadě namítají, že odůvodnění územního plánu postrádá komplexní vysvětlení potřeby navržených změn (které bylo uvedeno v návrhu územního plánu k veřejnému projednání). To ale není pravda. Zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty se nachází na str. 27 až 33 textové části odůvodnění územního plánu (příloha č. 2 k opatření obecné povahy). Obsahuje i navrhovateli citovanou část, která se týká přímo plochy změny TM PX, tedy odůvodňující vymezení plochy RI na jejich pozemcích. Otázce proč právě konkrétně na pozemcích navrhovatelů byla vymezena plocha RI, se odpůrkyně individualizovaně (v souladu se shora citovanou judikaturou) věnovala i v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů (viz str. 17 přílohy č. 3 k opatření obecné povahy). Nelze tedy souhlasit, že by nikdy nezdůvodnila, proč byly pozemky navrhovatelů zařazeny do plochy RI.
32. Pokud jde o odůvodnění rozhodnutí o námitkách, i to je ještě dostatečné. Odpůrkyně správně uvádí, že podle konstantní judikatury nelze povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, lze akceptovat i odpověď implicitní. Na určitou námitku lze reagovat i například tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Požadavky kladené na orgány veřejné moci – pokud jde o detailnost a rozsah vyjádření se k námitkám adresátů jejich aktů – nesmí být přemrštěné (viz např. bod 17 rozsudku NSS ze dne 26. 7. 2023, č. j. 1 Afs 157/2022 – 45, a tam citovaná judikatura). Opak neplyne ani z judikatury a komentářové literatury obsáhle citované navrhovateli v replice.
33. Odpůrkyně se námitkami navrhovatelů zabývala v příloze č. 3 k opatření obecné povahy (rozhodnutí o námitkách) na str. 17. Je třeba poznamenat, že námitky navrhovatelů jsou (podobně jako návrh) strukturovány poměrně nepřehledně zejména z důvodu, že se (často

jen jinými slovy) opakují a v různém rozsahu překrývají (především opakované námitky údajného znemožnění dosavadního způsobu užívání pozemků navrhovatelů). Jakkoliv je jejich text poměrně rozsáhlý, ve své podstatě se jedná jen o různé iterace týchž argumentů, na něž se případně „nabalují“ další dílčí námitky, které by tedy sice měly být přezkoumatelným způsobem vypořádány, avšak v okamžiku, kdy je vyvrácen nosný argument námitek, na kterém závisí, není vadou, když se jimi odpůrkyně samostatně nezabývala. Byť je tedy odpověď odpůrkyně o poznání stručnější, dostatečně se vyrovnává se základními výtkami navrhovatelů.

34. Konkrétně na námitku, že územní plán znemožní trvalé bydlení v rodinném domě navrhovatelů, odpůrkyně reagovala konstatováním, že územní plán není retroaktivní, nemá zpětnou účinnost vůči realizovaným a zkolaudovaným stavbám, a proto se ani nemění možnosti využívat stávající stavby. Vypořádala se i s dílčími námitkami (nedojde k výzvě k odstranění čísla popisného, odstranění stavby, vyvlastnění atp.). Územní plán navrhovatelům ani nebrání v provádění stavebních úprav, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. I druhou námitku ohledně příjezdové cesty odpůrkyně vypořádala, neboť poukázala na špatné dopravní napojení a nemožnost rozšířit současnou komunikaci vhodným způsobem. Ta je dostatečná pro výstavbu rodinné rekreace, ale pro zpřístupnění rodinného domu činí minimální šířka veřejného prostranství 8 m. Pozemní komunikace zejména neumožňuje dostatečný přístup požární techniky. Soud dodává, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelé sami v návrhu citují. Zjevně se jim tedy dostalo odpovědi. Navrhovatelé zároveň nepředestřeli argumentaci, kterou by konkrétně oponovali rozsahu a způsobu vypořádání námitek odpůrkyní (jaké deficity v odůvodnění spatřují; u jiných než první a druhé námitky navíc ani výslovně nenamítají jejich nedostatečné vypořádání). Soud proto, jsa vázán rozsahem návrhových bodů, toliko konstatuje, že odpůrkyně vypořádala všechny námitky navrhovatelů, na které reagovala konkrétními důvody, a proto není její rozhodnutí o námitkách navrhovatelů nepřezkoumatelné. Prostý nesouhlas navrhovatelů s úvahami odpůrkyně pak nelze ztotožňovat s nevypořádáním námitek a nepřezkoumatelností.
35. Není dále pravda, že by navrhovatelé v námitkách (natož opakovaně) poukazovali na znehodnocení svých nemovitostí – nemohou tedy ani odpůrkyni vyčítat, že se k tomu výslovně nevyjádřila. Důvody pro omezení jejich vlastnického práva přitom odpůrkyně vyjevila (viz výše body 31 a 34 a též níže bod 57), a zejména upozornila na to, že územní plán navrhovatelům nebrání jejich nemovitosti dále užívat k trvalému bydlení.
36. Samotný odkaz na vypořádání jiných námitek [„*ad 5B) obdobně Ad1, Ad2*“] nepředstavuje nedostatek odůvodnění, neboť, jak již bylo výše uvedeno, námitky navrhovatelů se opakovaly a překrývaly (zde šlo zejména o opakující se požadavek na vymezení plochy SV na pozemcích navrhovatelů), a proto není třeba po odpůrkyni požadovat, aby formálně ke každé opakující se námitce opakovaně uváděla totožné odůvodnění. Podstatné je, že jsou z napadeného územního plánu (včetně rozhodnutí o námitkách) seznatelné důvody, pro které odpůrkyně navrhovatelům nevyhověla.
37. Je pravda, že součástí námitky označené jako „5B“ byla i dílčí námitka, že na pozemcích p. č. XA a p. č. XB je vymezena plocha „DS – dopravní infrastruktura – silniční, *stav*“ (zvýraznění doplnil soud), přestože v dřívějším územním plánu zde byla vymezena plocha „*Louka, pastvina*“, což je podle navrhovatelů zavádějící, neboť adresát územního plánu může dospět k mylnému závěru, že zde je již existující pozemní komunikace. Tuto námitku odpůrkyně skutečně výslovně v části rozhodnutí o námitkách navrhovatelů nevypořádala.

K podobné námitce osob zúčastněných na řízení však uvedla (viz str. 81 přílohy č. 3 k opatření obecné povahy), že pozemek p. č. XA je v katastru nemovitostí veden druhem pozemku jako ostatní plocha a vzhledem k tomu, že k pozemku, jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci, nevede žádná přístupová komunikace, byla dle podkladů katastru nemovitostí plocha vymezena pro přístupovou plochu. Je tedy zřejmé, že odpůrkyně vycházela při vymezení plochy DS z údajů katastru nemovitostí. Jak již bylo výše uvedeno, odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění celého územního plánu zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena, což je i tento případ.

38. Lze dále dodat, že se jednalo toliko o vedlejší a dílčí námitku navrhovatelů, která souvisela s jejich hlavní argumentací, u které se domáhali toho, aby byl dotčený pozemek zařazen do plochy pro rodinné domy, nikoli do plochy individuální rekreace. Z výše citované judikatury pak plyne, že povinností odpůrkyně bylo reagovat toliko na základní námitky navrhovatelů a požadavky na rozsah vypořádání námitek navrhovatelů nesmí být přemrštěné. Výslovné nevypořádání vedlejší námitky tak nemůže mít žádný vliv na práva navrhovatelů. Hlavním cílem a smyslem územního plánování jsou totiž návrhy budoucích změn funkčního využití ploch. Stávající stav, jenž má zůstat beze změn (tzv. stabilizované plochy), zachycuje sice územní plán také, ale činí tak zejména proto, aby byly plánované změny zasazeny do kontextu celého řešeného sídla a aby bylo zřejmé, na co navazují a z čeho vycházejí. Do práv navrhovatelů by tak vymezení stabilizovaných ploch v rozporu se skutečným stavem mohlo případně zasáhnout, pokud by odpůrkyně takovou plochu chybně vymezila na *jejich* pozemcích (viz body 11 až 13 rozsudku NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019 – 53, č. 4090/2020 Sb. NSS). To se ale nestalo. Z námitky (a ani z návrhových bodů) pak není zřejmé, jak by se nesprávné vymezení stabilizované plochy DS na pozemcích p. č. 1290/36 a p. č. 1290/22 mělo negativně dotknout práv navrhovatelů. Jeví se spíše, že námitka směřuje k obecné ochraně zákonnosti a správnosti územního plánu, a nikoliv práv navrhovatelů jako *dotčených* vlastníků pozemků, jak předpokládá § 52 odst. 2 stavebního zákona. Touto námitkou se tedy ani odpůrkyně neměla důvod věcně zabývat.
39. Soud rovněž zdůrazňuje, že navrhovatelé v nynější věci navíc nejsou aktivně věcně legitimováni k uplatnění návrhového bodu spočívajícího v nevypořádání této dílčí námitky odpůrkyní, jakož i návrhového bodu, který je totožný s touto námitkou. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 – 264 (č. 3903/2019 Sb. NSS), je aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dána, 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 (zvýraznění doplnil soud). Navrhovatelé se však domáhají zrušení územního plánu v části vymezení plochy RI *na svých pozemcích*, a nikoliv zrušení (jakékoliv) regulace pozemků p. č. XA a p. č. XB. Takto vymezeným rozsahem návrhu je soud vázán (§ 101d odst. 1 věta první s. ř. s.) a nelze jej již nyní rozšířit (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Vztah úpravy pozemků p. č. XA a p. č. XB a své právní sféry navrhovatelé nejenže nevylicili, ale ani nejde o vztah úpravy obsažené v *napadené* části územního plánu a jejich právní sféry. Jejich věcná legitimace je nadto spjata se zákonností *napadené* regulace obsažené v územním plánu (včetně procesního hlediska, tj. procesních vad majících vliv na zákonnost této části územního plánu, viz bod 38 citovaného usnesení rozšířeného senátu), a nikoliv jiných částí. Nemohou tedy úspěšně namítat nezákonnost *nenapadené* části územního plánu (tj. regulace pozemků p. č. XA

a p. č. XB), ledaže by současně tvrdili, že by tato nezákonnost měla za následek i nezákonnost napadené části, což ovšem nečiní.

40. Pro úplnost soud konstatuje, že námitky, které navrhovatelé vznesli při opakovaném veřejném projednání, odpůrkyně správně vyhodnotila jako nepřípustné (viz str. 76 přílohy č. 3 k opatření obecné povahy). Na opakovaném veřejném projednání byl totiž návrh územního plánu v souladu s § 53 odst. 2 větou třetí stavebního zákona projednáván toliko v rozsahu úprav. Pozemky, jichž se námitky navrhovatelů týkaly, přitom nebyly předmětem těchto úprav (jak je zřejmé ze správního spisu při porovnání obou návrhů; zejména plochy RI a TM PX byly na pozemcích navrhovatelů vymezeny již v návrhu územního plánu pro veřejné projednání). Námitkami navrhovatelů se proto odpůrkyně správně věcně nezabývala (viz např. bod 31 rozsudku NSS ze dne 27. 1. 2023, č. j. 3 As 237/2020 – 54).
41. Navrhovatelé dále poukazují na údajnou „*netransparentnost*“ procesu projednávání územního plánu, neboť neobdrželi vypořádání svých námitek uplatněných při veřejném projednání a v žádném z podkladů k územnímu plánu nebylo uvedeno, na základě jakých podnětů a námitek došlo k úpravám územního plánu před opakovaným veřejným projednáním.
42. Tyto požadavky navrhovatelů však nemají žádnou oporu ve stavebním (ani jiném) zákoně.
43. Ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona ukládá pořizovateli zpracovat toliko *návrh* rozhodnutí o námitkách, který se však osobám, jež je uplatnily, nijak neoznamuje. To je logické, neboť jde jen o návrh, který se nijak nedotýká práv navrhovatelů a ještě se (zejména v závislosti na stanoviscích dotčených orgánů, viz § 53 odst. 1 věta druhá stavebního zákona) může změnit. Finální rozhodnutí o námitkách – ať již byly uplatněny při veřejném projednání či opakovaném (popř. dalším opakovaném) veřejném projednání – je v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu součástí až vydaného opatření obecné povahy (územního plánu).
44. Povinností pořizovatele či odpůrkyně ani není před opakovaným veřejným projednáním jakkoliv seznamovat dotčené osoby či veřejnost s tím, na základě čeho (jakých námitek, připomínek, podnětů či stanovisek dotčených orgánů) došlo k úpravám návrhu územního plánu. Z hlediska možnosti uplatnit námitky by to ani nemělo žádný význam. Podstatné totiž je, že před opakovaným veřejným projednáním je pořizovatel povinen upravený návrh územního plánu povinen doručit veřejnou vyhláškou (§ 53 odst. 2 věta poslední ve spojení s § 52 odst. 1 větou první stavebního zákona). Vlastníci pozemků a staveb tak mohou zjistit, zda jsou jejich pozemky a stavby úpravami návrhu dotčeny a zda tedy mají právo k těmto úpravám uplatnit námitky. Z obsahu správního spisu přitom plyne, že odpůrkyně postupovala v souladu s citovanými ustanoveními stavebního zákona, neboť veřejnou vyhláškou ze dne 2. 12. 2021 doručila upravený návrh územního plánu spolu s oznámením konání opakovaného veřejného projednání. Navrhovatelům tudíž muselo být zřejmé, že jejich pozemky nebyly úpravami návrhu územního plánu dotčeny.
45. Návrhový bod je nedůvodný.

Proporcionálnosť zásahu do vlastníckých práv navrhovateľů

46. Zbývajícimi námitkami navrhovatelé brojí proti neproporcionálnému zásahu do svých vlastníckých práv k pozemkům a v rámci toho z různých důvodů nesouhlasí s vymezením

plochy RI. Z hlediska shora zmíněného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy se tedy tyto námitky týkají jeho pátého kroku.

47. Z ustálené judikatury NSS v této souvislosti obecně plyne, že k přezkumu přiměřenosti soudem je třeba přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, které neoddělitelně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech (srov. např. rozsudek ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, bod 32). Přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu (jeho části) soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon (ať již v procesu přijímání územního plánu, či vlastní zvolenou podobou regulace území) porušen v nezanedbatelné míře, tj. intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat. Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem. Vzhledem k tomu, že územní plán určuje využití konkrétního území, může zasáhnout i do vlastnických či jiných věcných práv konkrétních osob, a to i způsobem, který jim nevyhovuje. Jsou-li tyto zásahy ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, pro dotčené osoby co nejvíce šetrné a nezbytné, a vedou-li rozumně k zamýšlenému cíli (nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle), pak není dán prostor pro zásah soudní moci do takto přijatého řešení (viz např. bod 24 rozsudku sp. zn. 3 As 237/2020, a tam citovanou ustálenou judikaturu).
48. Platí též, že vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům (srov. rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, bod 65). Volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (srov. rozsudek ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015 – 38, bod 29, a tam citovaná judikatura).
49. Navrhovatelé se v první řadě setrvale domnívají, že vymezení plochy RI na jejich pozemcích brání tomu, aby svůj rodinný dům užívali k trvalému bydlení (na základě pravomocného kolaudačního rozhodnutí), z čehož posléze dovozují řadu dalších důsledků (budou vystaveni „tlaku“ odpůrkyně na změnu v užívání rodinného domu na rekreační objekt, dojde ke znehodnocení rodinného domu, včetně zástavního práva na něm váznoucího, nebudou moci od základu daně odečíst zaplacené úroky, žádat o dotace atp.). Tato představa je ovšem mylná. Z celé řady rozsudků NSS totiž jednoznačně plyne, že územní plán nemá retroaktivní účinky: *„Veškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány. To ovšem neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly pro futuro vymezit plochy či koridory a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí takového koridoru či plochy. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu*

či jeho změně dle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona)“ (viz bod 33 rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018 – 35, a tam citovanou judikaturu; zvýraznění doplnil soud). Sami navrhovatelé ostatně citují rozsudek sp. zn. 5 As 300/2020, z něž výslovně vyplývá, že „nová územněplánovací dokumentace působí výlučně do budoucna a **nemá žádný vliv na účinky pravomocných rozhodnutí o umístění stavby, natož na pravomocná stavební povolení a kolaudační souhlasy**“ (viz bod 50 tohoto rozsudku, v němž jsou citovány další čtyři rozsudky NSS; zvýraznění doplnil soud).

50. Obavy z údajného „tlaku“ odpůrkyně na změnu v užívání jejich rodinného domu jsou tedy zcela liché. Jak správně uvádí odpůrkyně, obec ani její orgány nemají žádné nástroje k tomu, aby „zpětně“ (tj. vůči pravomocným územním rozhodnutím, stavebním povolením či kolaudačním rozhodnutím) prosadily novou regulaci pozemků navrhovatelů obsaženou v územním plánu. Navrhovatelé sice s tímto názorem nesouhlasí, avšak sami ani nekonkretizují, o jaké nástroje by se mělo jednat (a v jakých ustanoveních stavebního či jiného zákona jsou zakotveny). Lze tedy jen obecně konstatovat, že změnu v užívání stavby (při které by se již zkoumal soulad s novou územně plánovací dokumentací, § 126 odst. 3 stavebního zákona) lze provést jen na základě oznámení osoby, která „*má ke stavbě vlastnické právo nebo prokáže právo změnit užívání stavby*“ (viz § 127 odst. 1 stavebního zákona). V rámci stavebního dozoru (a případných kontrolních prohlídek stavby, řízení o zákazu užívání či nařízení nezbytných úprav) se pak zkoumá toliko, zda je stavba užívána k „*povolenému*“ účelu, popř. „*stanoveným*“ způsobem [viz § 132 odst. 1 a 3 písm. b) a podobně § 133 odst. 2 písm. f), § 134 odst. 5 a § 137 odst. 3 stavebního zákona], tj. v souladu s kolaudačním s rozhodnutím, souhlasem, či jiným rozhodnutím nebo opatřením, avšak nikoliv v souladu s územním plánem. Jak již bylo výše řečeno, vymezení plochy a stanovení podmínek pro její využití v územním plánu nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám. Žádný podnět ke stavebnímu úřadu (ze strany odpůrkyně či jiné osoby nebo orgánu) tedy nemůže vyvolat řízení, jehož výsledkem by byla nedobrovolná změna v užívání rodinného domu navrhovatelů (slovy navrhovatelů „*rekolaudace*“ na rekreační objekt) pouze z důvodu přijetí nového územního plánu. Neexistuje ani žádný vztah „*nadřazenosti*“ mezi kolaudačním rozhodnutím a územním plánem v tom smyslu, že by snad změna územního plánu musela následně vést ke změně všech pravomocných kolaudačních rozhodnutí a souhlasů tak, aby byly dány zpětně do souladu s novou regulací územního plánu. Nic takového stavební (ani jiný) zákon nestanoví.
51. Pokud tedy textová část výroku územního plánu na str. 19 uvádí, že je nutné podnikat kroky k ukončení existence nepřípustného využití nebo k transformaci na využití hlavní, přípustné či podmíněně přípustné, je samozřejmé, že tyto kroky se musí odehrávat ve shora zmíněném zákonném rámci. Proti případným nezákonným rozhodnutím či jiným aktům správních orgánů vydaným na základě územního plánu ostatně mají navrhovatelé možnost se posléze bránit (včetně možnosti následného soudního přezkumu ve správním soudnictví).
52. Ve světle výše uvedeného jsou neopodstatněné veškeré další dílčí námitky, které navrhovatelé zakládají na svém mylném přesvědčení o nucené budoucí „*rekolaudaci*“ rodinného domu – tedy že dojde k znehodnocení v důsledku toho, že se bude jednat jen o rekreační objekt; že klesne hodnota zástavního práva hypoteční banky; že si navrhovatelé

nebudou moci od základu daně z příjmu odečíst zaplacené úroky z hypotečního úvěru a žádat o dotace určené pro rodinné domy; či že odpůrkyně v rozporu s § 35 odst. 2 obecního zřízení nepečuje o potřebu bydlení navrhovatelů. K poslednímu uvedenému lze ještě dodat, že povinnost obce pečovat o uspokojování potřeby bydlení je toliko obecným pokynem, a nikoliv kategorickým požadavkem na to, aby „za každou cenu“ měli všichni občané obce zajištěno bydlení. V rámci územního plánování totiž vždy jde „o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu“ (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73). I uspokojování potřeby bydlení občanů obce je jen jedním z těchto konkurujících zájmů, který je třeba vážit oproti zájmům ostatním. Jak ovšem bylo již výše uvedeno, (nový) územní plán navrhovatelům nebrání v užívání rodinného domu k trvalému bydlení.

53. Soud nesouhlasí ani s tvrzením navrhovatelů, že by zásah do jejich vlastnického práva byl srovnatelný s vyvlastněním. Je třeba opět zopakovat, že územní plán nebrání navrhovatelům užívat rodinný dům k trvalému bydlení. Odpůrkyně i správně uvádí, že na něm lze provádět stavební úpravy ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, neboť ty nepodléhají rozhodnutí o umístění stavby ani územnímu souhlasu [viz § 79 odst. 5 stavebního zákona; v dalších řízeních podle stavebního zákona se soulad stavebních úprav s územně plánovací dokumentací nezkoumá, nedochází-li současně ke změně v užívání, viz § 119 odst. 1 ve spojení s § 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona]. Územní plán toliko nepřipouští, aby navrhovatelé *do budoucna* umísťovali na své pozemky stavby (včetně jimi zmíněných přístaveb a nástaveb, § 2 odst. 5 písm. a) a b) stavebního zákona] určené k bydlení. Vlastnické právo navrhovatelů je tedy omezeno „standardním“ způsobem tak, jak je to imanentní každému územnímu plánu, tj. ve své podstatě toliko nepřímou: navrhovatelé jsou omezeni v tom, co se svými pozemky do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. Za předpokladu dodržení zásad subsidiarity a minimalizace zásahu navrhovatelů není ani absence náhrady za omezení vlastnického práva důvodem ke zrušení územního plánu soudem (viz usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009, zejména body 47 až 52).
54. Navrhovatelé dále namítají, že územní plán nereflektuje reálný stav území a porušuje zásadu kontinuity. Z rozsudku NSS sp. zn. 5 As 300/2020 skutečně plyne, že „územní plán má především reflektovat reálný stav území“ a „je-li vlastník pozemku držitelem pravomocného územního rozhodnutí, je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí.“ Současně však NSS uvedl, že tyto závěry nejsou absolutní a obec se ze závažných důvodů může při koncipování územního plánu odchýlit od pravomocných územních rozhodnutí. Podobně z navrhovatelů citovaného rozsudku NSS ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 As 305/2020 – 76, vyplývá, že „územní plánování by mělo být kontinuální, a změny územněprávní regulace by tak měly být vyvolány (a zdůvodněny) buď tím, že původně přijaté řešení je věcně nesprávné, nebo tím, že se v mezidobí změnilo právní prostředí. ... Územní plán by se měl měnit po důkladné úvaze, nikoli po každých obecních volbách“.
55. NSS ve své judikatuře dále zdůraznil, že „z právní úpravy ani z judikatury přitom nelze dovodit, že by nový územní plán musel zcela přebírat funkční využití pozemků ze starého územního plánu. Takový výklad by ad absurdum znamenal nemožnost provedení jakýchkoli

změn v území, a to i přesto, že by se situace v území změnila, popř. by byly zjištěny zásadní skutečnosti.“ Zásada kontinuity tak pouze brání tomu, aby bez relevantních důvodů došlo k zásadním změnám v územním plánu (viz body 13 a 15 rozsudku ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018 – 23). Jakkoliv je tedy žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat územní plány předchozí (kontinuita územního plánování) a územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou, požadavek na kontinuitu není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území. Požadavek na kontinuitu územního plánování nesmí znamenat praktickou „konzervaci“ situace území navždy (viz body 22 a 30 rozsudku NSS ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022 – 66).

56. Judikatura NSS tedy neříká, že by obec byla při tvorbě územního plánu povinna bezvýhradně akceptovat dosavadní faktické využití území (včetně využití na základě pravomocných rozhodnutí), ale jen tolik, že každá změna regulace musí být podepřena závažnými důvody. Jinými slovy jde v podstatě opět o dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu v rámci hodnocení přiměřenosti regulace územního plánu, tedy o to, *„zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem“* (viz bod 23 rozsudku sp. zn. 1 As 120/2022).
57. V projednávané věci z územního plánu plynou legitimní a zákonné důvody pro vymezení plochy RI (resp. plochy změn TM PX) na pozemcích navrhovatelů. Odpůrkyně k tomu v územním plánu uvedla, že jde o plochy rodinných domů v zóně RI a je vhodná jejich změna na plochu RI (viz str. 8 textové části výroku územního plánu). V odůvodnění nejprve obecně poukázala na to, že *„v území jsou stávající enklávy rekreačních chat, které ÚP stabilizuje a pokud je to reálné, navrhuje k nim stabilní komunikace“* (viz str. 28 textové části odůvodnění územního plánu). Přímou ve vztahu k ploše změn TM PX pak dodala, že se jedná *„o dva rodinné domy, které jsou ve větší enklávě chat; ke stavbám je velmi špatné napojení a obecně je téměř neproveditelné komunikace zkapacitnit na potřebnou úroveň alespoň pro IZS; územní plán stabilizuje stávající rodinné domy, ale jejich růst by měl být omezen shodně jako okolní stavby pro rodinnou rekreaci“* (viz str. 33 textové části odůvodnění územního plánu). V rozhodnutí o námitkách rovněž konstatovala (viz str. 17 přílohy č. 3 k opatření obecné povahy), že důvodem vymezení plochy RI bylo špatné dopravní napojení s nemožností současnou dopravní komunikaci vhodným způsobem rozšířit. Dále uvedla, že přístupová komunikace je v souladu s možností výstavby staveb pro rodinnou rekreaci, avšak *„[p]ro zpřístupnění pozemku rodinného domu je minimální šířka veřejného prostranství min. 8m. Pro splnění obecných požadavků na umísťování rodinných domů je potřeba umožnit jejich napojení na pozemní komunikaci umožňující dostatečný přístup požární techniky chránící životy, zdraví obyvatel, zvířat a ochranu majetku před požáry“*.
58. Ze shora uvedené rekapitulace jsou patrné dva důvody, které odpůrkyni vedly k vymezení plochy změn TM PX: jednak jde o skutečnost, že rodinné domy se nacházejí ve větší enklávě chat a jejich růst by proto měl být omezen shodně jako okolní stavby pro rodinnou rekreaci (tedy jinak řečeno neodpovídají stávajícímu charakteru území, který by měl být sjednocen) a jednak k nim vede špatné dopravní napojení, jež neumožňuje přístup požární techniky.

Oba důvody jsou zákonné a legitimní. Úkolem územního plánování je totiž mj. zohledňovat stávající charakter území [viz § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona], tj. v tomto případě aktuální funkční využití, struktura a typ zástavby spočívající v enklávě chat sloužících k rekreaci; a také vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů, mezi něž patří i předpisy na úseku požární ochrany [viz § 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, a vyhláška o požární ochraně]. Požadavek na osmimetrovou minimální šířku veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, vychází z obecných požadavků na využívání území (§ 43 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). Judikatura přitom dovodila, že přestože § 22 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území náleží do části třetí této vyhlášky, která stanoví požadavky na vymezení pozemků a umísťování staveb, není vyloučeno, aby rovněž orgány územního plánování přihlédly k tomuto ustanovení (viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015 – 79). V tomto případě se sice nejedná o to, že by odpůrkyně vymezovala prostranství pro pozemní komunikaci v rámci plochy určené pro zástavbu rodinnými domy (jako ve věci souzené NSS), nicméně i zde je odkaz odpůrkyně na toto ustanovení případný, neboť jím naopak zdůvodňuje, proč takové plochy na pozemků navrhovatelů vymezit nelze. Podobně jako v citované věci jde tedy o to, zda je využití pozemků pro zástavbu rodinnými domy (ne)realizovatelné.

59. Pokud jde o první důvod, mezi účastníky není sporné, že v okolí pozemků navrhovatelů se nachází převážně zástavba určená k rodinné rekreaci (chaty). Tato skutečnost je na první pohled zřejmá i z hlavního výkresu územního plánu. Pozemky vymezené v ploše změn TM PX – a zejména pozemky navrhovatelů – jsou ze všech stran obklopeny stabilizovanými plochami RI (tj. plochami RI, jejichž využití se oproti dřívějšímu stavu nemění), anebo nezastavěným územím (plochami soukromé zeleně ZS a zemědělské výroby VZ, popř. rovnou neurbanizovanými krajinnými plochami jako jsou plochy lesní NL, plochy přírodní NP, plochy smíšené nezastavěné NS či plochy zemědělské NZ). Pozemky navrhovatelů svým dosavadním využitím k (trvalému) bydlení uprostřed ploch RI a nezastavěného území skutečně „vyčnívají“ a narušují charakter území, tj. slovy odpůrkyně „kompaktnost“ celé zóny. Snaha odpůrkyně o budoucí sjednocení charakteru území je tak legitimní a opírá se o zákon [§ 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona].
60. Navrhovatelé tento důvod na žádném místě návrhu (či v námitkách podaných k návrhu územního plánu) nevyvrací a ani nenavrhují žádné jiné řešení, které by bylo z hlediska omezení jejich práv šetrnější a přitom dosáhlo shora uvedeného cíle. Jimi zmíněné vymezení ploch SV by k tomuto cíli nemohlo vést, neboť hlavní způsob využití těchto ploch je k bydlení (viz str. 33 textové části výroku územního plánu), což je v přímém rozporu se záměrem, aby charakter území byl jednotný. Nepřílehavá je i argumentace, že řada vlastníků rekreačních objektů má na jejich adresách přihlášeno trvalé „bydliště“ (zřejmě míněn trvalý pobyt). Jedná se jen o evidenční údaj podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, a je notorií, že v řadě případů adresa trvalého pobytu neodpovídá skutečnému bydlišti osoby.
61. Druhým důvodem pro vymezení plochy RI na pozemcích navrhovatelů byla jejich špatná dopravní dostupnost. Z § 22 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území skutečně plyne, že minimální šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 metrů; při jednosměrném

provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 metrů. Navrhovatelé přitom sami tvrdí, že ulice K. K., tj. pozemní komunikace na pozemku p. č. X, má šířku toliko 2,5 metrů. Sama skutečnost, zda se (ne)jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je z hlediska § 22 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území nerozhodná. Stejně tak je irelevantní, že komunikace je zpevněná a v blízkosti 15 metrů od rodinného domu navrhovatelů.

62. I námitka, že šířka komunikace nepředstavovala překážku pro změnu v užívání rodinného domu k bydlení v roce 2014, je neopodstatněná. V řízení o změně v užívání stavby podle § 126 a § 127 stavebního zákona (ve znění účinném v roce 2014) se sice zkoumá soulad změny v užívání s obecnými požadavky na výstavbu (§ 126 odst. 3 stavebního zákona), mezi něž patří i obecné požadavky na využívání území [§ 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona], avšak § 22 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území je součástí části třetí této vyhlášky, která se v tomto typu řízení nepoužije (viz § 1 odst. 2 této vyhlášky, dle něž se ustanovení částí třetí a čtvrté této vyhlášky použije zejména při vymezování pozemků a umísťování staveb na nich a při dalším rozhodování a v některých dalších řízeních, mezi nimiž není uvedeno řízení o změně v užívání stavby).
63. Navrhovatelé rovněž relevantně nerozporují úvahu odpůrkyně, že komunikace na pozemku p. č. X je nedostatečná pro přístup požární techniky. Podle bodu 3 přílohy k vyhlášce o požární ochraně platí, že „[k]aždá neprůjezdná jednopruhová přístupová komunikace delší než 50 m, pokud je komunikací jedinou, musí být na svém zakončení navržena se smyčkovým objezdem nebo plochou umožňující otáčení vozidla. Délka a velikost smyčkového objezdu nebo plochy umožňující otáčení se do celkové délky jednopruhové přístupové komunikace nezapočítává. Plocha umožňující otáčení vozidla může mít tvar písmene T na konci jednopruhové komunikace s rameny minimálně dlouhými 10 m na každou stranu v šířce jednoho pruhu komunikace od osy jednopruhové přístupové komunikace nebo může být provedena rozšířením pruhu na konci komunikace na šířku minimálně 20 m v minimální délce 20 m.“ Navrhovatelé netvrdí, že by komunikace na pozemku p. č. X tyto parametry splňovala a z hlavního výkresu grafické části územního plánu je navíc zjevné, že je nesplňuje. Je totiž neprůjezdná (tzn., že končí mezi pozemky) a současně zde není smyčkový objezd ani plocha umožňující otáčení vozidla (v žádné z podob předpokládané výše citovaným ustanovením).
64. Argumentují-li dále navrhovatelé, že na pozemcích p. č. XA a p. č. XB je vymezena plocha DS (silniční síť), a jejich pozemky tedy jsou dostatečně dopravně napojeny, prostým pohledem do hlavního výkresu územního plánu je zřejmé, že oba pozemky jsou stejně široké či užší než pozemek p. č. XC, a nemají tedy požadovanou šířku 8 metrů. Stejně tak nesplňují požadavky podle bodu 3 přílohy k vyhlášce o požární ochraně (jedná se o neprůjezdnou komunikaci, neboť u pozemků navrhovatelů končí a není propojena s pozemkem p. č. XC, která není zakončena smyčkovým objezdem či plochou umožňující otáčení vozidla). Ostatně navrhovatelé ani netvrdí, že by komunikace na pozemcích p. č. XA a p. č. XB požadavky podle obou vyhlášek splňovala. K tomu, že navrhovatelé nejsou aktivně věcně legitimováni k námitce chybného vyznačení stabilizované plochy DS na pozemcích p. č. XA a p. č. XB, soud odkazuje výše na bod 39. Na tomto místě lze jen poznamenat, že pokud by tomu tak opravdu bylo, naopak by to argumentaci navrhovatelů oslabilo, neboť by se na těchto pozemcích reálně žádná komunikace aktuálně nenacházela.
65. Dovolávají-li se navrhovatelé toho, aby odpůrkyně „zkapacitnila“ komunikaci na pozemku p. č. X (popř. uvedla důvody, proč to není možné), je třeba připomenout závěry shora citované judikatury, podle které vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým

zájmům. O to spíše to platí v případě pozemku p. č. X, k němuž ani navrhovatelé vlastnické právo nemají. Rozšíření komunikace tak, aby vyhovovala dopravním potřebám rodinných domů by pro odpůrkyni ani nedávalo smysl, a to právě z prvního důvodu, pro nějž byly pozemky navrhovatelů zařazeny do ploch RI. Jedná se totiž o chatovou enklávu, pro kterou je nadbytečné budovat širší komunikaci (v podstatě jen pro potřeby navrhovatelů, neboť ostatní pozemky jsou buď stávajícími plochami RI, anebo nezastavěným územím). Územní plán ani nepočítá s rozšířením této komunikace tak, aby vyhovovala požadavkům výše citovaných vyhlášek. V hlavním výkresu je totiž plocha DS (spolu s plochou změn TM X) vyznačena pouze na pozemku p. č. X, aniž by bylo patrné, že by se rozšiřovala mimo jeho rámec. V textové části odůvodnění územního plánu se pak k ploše změn TM X výslovně uvádí (viz str. 32), že má za cíl propojení „*stávající enklávy chat*“ a že „*odpovídá stávajícímu zpřístupnění objektů*“. Jinými slovy má sloužit toliko pro potřeby rekreačních objektů (a nikoliv rodinných domů) a toliko v dosavadním rozsahu, což je přesně v souladu se záměrem odpůrkyně sjednotit charakter území (včetně změny využití pozemků navrhovatelů na plochu RI). Pokud navrhovatelé poukazují na to, že již od roku 2011 odpůrkyně „*realizuje*“ změnu způsobu využití pozemku p. č. X na komunikaci a uzavřela smlouvu na projekt nazvaný „*Rekonstrukce lesní cesty*“, pouze z těchto skutečností (i kdyby byly pravdivé) nevyplývá, že by mělo současně dojít k jakémukoliv rozšíření komunikace na pozemku p. č. X (je jen zřejmé, že ji odpůrkyně chce rekonstruovat, jak s tím ostatně zjevně počítá i územní plán vymezením plochy změn TM X).

66. Pro úplnost soud dodává, že sama skutečnost, že po komunikaci na pozemku p. č. X *fakticky* projedou motorová vozidla či fekální vůz a již tudy projížděli i zasahující hasiči, nemůže nic změnit na tom, že nevyhovuje požadavkům podle výše citovaných dvou vyhlášek.
67. Soud shrnuje, že při vymezení plochy RI na pozemcích navrhovatelů si odpůrkyně počínala proporcionálně a dodržela zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu i zásadu kontinuity. Názor navrhovatelů, že územní plán omezuje jejich vlastnické právo v tom, že by znemožňoval užívat jejich pozemky k trvalému bydlení, je nesprávný, a jako jejich hlavní argument, o němž opírají nedodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, tedy neobstojí. Omezení vyplývající z vymezení plochy RI na pozemcích navrhovatelů (spočívající zejména v tom, že nemohou provádět přístavby svého rodinného domu) je podloženo dostatečně závažnými, zákonnými a legitimními důvody, jež se navrhovatelům nepodařilo vyvrátit ani nabídnout šetrnější způsob omezení jejich práv, který by tyto cíle stále naplňoval.
68. Návrhový bod je jako celek nedůvodný.

Opožděné návrhové body a obecný odkaz na uplatněné námitky

69. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.
70. V replice navrhovatelé ještě namítají rozpor mezi hlavním výkresem územního plánu a textovou částí odůvodnění územního plánu týkající se pozemku p. č. st. X a diskriminační přístup odpůrkyně, která měla postupovat neodůvodněně odlišně k regulaci lokality kolem ulice B., přestože má podobný charakter jako lokalita „K. K.“. Jedná se o nové návrhové

body, které navrhovatelé uplatnili dodatečně v rozporu s § 101b odst. 2 větou druhou s. ř. s, neboť návrh obsahoval veškeré náležitosti podle § 101b odst. 2 věty první s. ř. s. Nelze k nim proto přihlížet (viz též body 34 a 35 rozsudku NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014 – 62).

71. K prvnímu z opožděných návrhových bodů soud jen nad rámec dodává, že z hlavního výkresu grafické části územního plánu jednoznačně plyne, že na pozemku p. č. st. X byla vymezena plocha RI. Samotný *výrok* územního plánu, jehož součástí je i hlavní výkres (viz část I, odst. 4 písm. b) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti), tedy není vnitřně rozporný. Skutečnost, že v textové části *odůvodnění* je nesprávně uvedeno (navíc jen v poznámce), že pozemek p. č. st. X nebyl do této plochy zařazen, nemůže způsobit nesrozumitelnost (či namítanou neurčitost) územního plánu. Na výroku totiž nemůže nic změnit. Nevznikají ani neodůvodněné rozdíly mezi regulací pozemku p. č. st. X a pozemků navrhovatelů. Závazný je totiž pouze výrok územního plánu, a nikoliv jeho odůvodnění. Navrhovatelé tak z pouhé textové části *odůvodnění* územního plánu mylně dovozují, že na pozemku p. č. st. X byla vymezena plocha SV. Ve skutečnosti však z hlavního výkresu (tj. grafické části výroku územního plánu) plyne, že zde byla rovněž vymezena plocha RI (a plocha změn TM PX). Pozemky navrhovatelů a pozemek p. č. st. X tak podléhají stejné regulaci a nedochází k diskriminaci (na což ostatně navrhovatele upozornila již odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách).
72. Soud dále podotýká, že druhý z opožděných návrhových bodů ani nelze pokládat za pouhé rozšíření „zárodku“ návrhového bodu uplatněného v návrhu, jímž navrhovatelé namítali, že *„při pořizování územního plánu panovaly v přístupu pořizovatele zcela zásadní neodůvodněné rozdíly ve vztahu k lokalitám stejného druhu v rámci obce“*. Jednalo se o zcela obecný návrhový bod, který v podstatě jen jinými slovy říká, že omezení vlastnického práva navrhovatelů bylo učiněno diskriminačním způsobem, tedy toliko kopíruje obsah zásady subsidiarity a minimalizace zásahu podle usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009. Jak plyne z judikatury NSS, *„zákon neumožňuje, aby pod zcela nekonkrétní žalobní bod (např. „porušení zásad daňového řízení“) mohl žalobce v rámci řízení před správním soudem následně doplňovat libovolný počet dalších skutečností. To by vedlo k tomu, že by žaloba byla pouze formální náležitostí pro řízení před soudem a veškeré rozhodné skutečnosti by žalobci předkládali až při jednání, což zákon nedovoluje“* (viz obdobně rozsudek ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 Afs 37/2011 – 68). I v tomto případě by navrhovatelé pod takto obecně formulovaný návrhový bod mohli podřadit libovolné projevy diskriminace, tj. srovnávat nejrozličnější lokality v rámci územního plánu s jimi vlastněnými nemovitostmi (popř. i jinými).
73. I kdyby však soud považoval návrhový bod za včas uplatněný, nebyl by důvodný. Lokalita v okolí ulice B. má odlišný charakter, než území, v němž se nacházejí pozemky navrhovatelů. Nelze je proto srovnávat. Jak již bylo výše uvedeno (viz výše bod 59), pozemky navrhovatelů jsou obklopeny stabilizovanými plochami RI, popř. nezastavěným územím a narušují tak jeho charakter. Naproti tomu u ulice B. je z hlavního výkresu zřejmé, že stabilizované plochy SV přímo navazují na „širokou“ část této ulice, a poté v „užší“ části přirozeně přecházejí v (časově méně využívané) plochy RI a nakonec v nezastavěné území. Z hlavního výkresu je také zjevné, že minimálně v části, u které jsou vymezeny plochy SV, je ulice B. vizuálně širší, než ulice K. K. vedoucí k pozemkům navrhovatelů. Důvody, pro které odpůrkyně přistoupila k vymezení plochy RI na pozemcích navrhovatelů, se tedy u ploch SV v blízkosti ulice B. neuplatní, a odpůrkyně si nepočínala diskriminačně.

74. Závěrem soud upozorňuje, že odkaz navrhovatelů (viz str. 11 návrhu) na jejich námitky č. 3 a č. 4. uplatněné při veřejném a opakovaném veřejném projednání, nelze považovat za řádný návrhový bod ve smyslu § 101b odst. 2 věty první s. ř. s. Z judikatury NSS plyne, že návrhové body je třeba výslovně formulovat v návrhu. Vychází se z toho, že soudní řízení není pokračováním postupu při vydání opatření obecné povahy, nýbrž zcela samostatným typem přezkumného řízení. Jedině pokud navrhovatel v návrhu odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím řízení před správním orgánem, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely řízení o návrhu žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění, lze ji považovat za součást návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005 – 79). To však není případ navrhovatelů, neboť neoznačili, na kterou konkrétní část argumentace ve svých námitkách odkazují, nýbrž pouze povšechně odkázali na námitky č. 3 a č. 4 uplatněné v řízení o územním plánu. Takovýto odkaz nesměruje k určité, jednoznačně individualizované a nezaměnitelné argumentaci, nýbrž jím navrhovatelé žádají, aby soud *de facto* znovu posoudil námitky vznesené v řízení o územním plánu. Uvedený přístup k formulaci návrhových bodů zcela ignoruje skutečnost, že soudní řízení správní není pokračováním řízení o územním plánu (viz podobně bod 29 rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013 – 36).
75. K vyjádření osob zúčastněných na řízení soud dodává, že podle § 101d odst. 1 věty první s. ř. s. je vázán rozsahem návrhu. Navrhovatelé se domáhají toliko zrušení regulace (konkrétně vymezení ploch RI) na svých pozemcích p. č. st. XA a p. č. XB a nikoliv na pozemku p. č. XC ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Soud je tedy oprávněn zabývat se toliko zákonností takto napadené regulace obsažené v územním plánu (viz též výše bod 39) a jen tu může případně rozsudkem zrušit. Byť tedy soud chápe námitky a nespokojenost osob zúčastněných na řízení s vymezením stabilizovaných ploch DS na jejich pozemku p. č. XA, nejsou z hlediska napadené regulace pozemků p. č. st. XB a p. č. XC relevantní a soud ani nemůže přistoupit ke zrušení této – návrhem nenapadené – části územního plánu.

Závěr a náklady řízení

76. S ohledem na výše uvedené soud návrh prvním výrokem zamítl jako nedůvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
77. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud druhým výrokem podle § 60 odst. 1 s. ř. s., z něhož plyne, že právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem má účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Navrhovatelé nebyli ve věci ani z části úspěšní, náhrada nákladů řízení jim proto nenáleží. Úspěšné odpůrkyni soud přiznal plnou náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Náhradu nákladů řízení tvoří odměna advokáta ve výši 9 300 Kč za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a účast u ústního jednání) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, a náhrada hotových výdajů ve výši 900 Kč za tři úkony právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří podle § 57 odst. 2 s. ř. s. i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 142 Kč. Náhrada nákladů řízení odpůrkyně tedy činí celkem 12 342 Kč.
78. Soud dodává, že odpůrkyně je malou obcí, jejíž obecní úřad nemá působnost při pořizování územního plánu [§ 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, pořizovatelem územního plánu byl

Městský úřad Říčany], a která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro obhajobu územního plánu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na zastoupení advokátem je proto třeba pokládat za důvodně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

79. Třetím výrokem soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a přiznání náhrady nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných žádná z nich nenavrhl.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 10. října 2023

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu