



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatelů: **a) J. T.**

bytem X

b) N. T.

bytem XX

oba zastoupeni advokátem Mgr. Martinem Dymáčkem, LL.M.
sídlem Na Poříčí 1067/25, 110 00 Praha 1

proti

odpůrkyni: **Obec Hřebeč**

sídlem nám. Draha 75, 273 45 Hřebeč

zastoupena advokátem JUDr. Filipem Chytrým
sídlem Malátova 633/12, 150 00 Praha 5

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2023 – Územní plán Hřebeč,
schváleného zastupitelstvem odpůrkyně dne 29. 3. 2023,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2023 – Územní plán Hřebeč, schválené zastupitelstvem odpůrkyně dne 29. 3. 2023, se ruší v části textového i grafického vymezení plochy ZV2 – zeleň na veřejných prostranstvích, a to v rozsahu pozemku parc. č. X v katastrálním území X, s účinností od právní moci tohoto rozsudku.**

- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit každému z navrhovatelů na náhradě nákladů řízení částku 18 455,20 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Martina Dymáčka, LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé vlastní (v rámci SJM) pozemek parc. č. X v k. ú. X (dále jen „předmětný pozemek“ či „pozemek navrhovatelů“) nacházející se na území odpůrkyně. Na tomto pozemku zahájili stavbu rodinného domu, která dosud nebyla dodatečně povolena. V původním (starém) územním plánu (přijátém již v roce 2003) bylo totiž území zahrnující pozemek navrhovatelů vymezeno jako *nezastavitelné území – plocha zeleně*, a to již od roku 2006, kdy byla přijata jeho změna č. 1.
2. V průběhu přijímání nového územního plánu se navrhovatelé snažili docílit toho, aby jejich pozemek byl vymezen jako plocha *BI – Bydlení v rodinných domech – městské a příměstské* (dále jen „plocha pro bydlení“). Odpůrkyně však zamýšlela zařadit pozemek navrhovatelů do ploch *ZV - veřejné zeleně*. S tím ale navrhovatelé nesouhlasili. Tento svůj nesouhlas vyjádřili nejprve ve svých připomínkách ze dne 10. 5. 2019 proti návrhu nového územního plánu, které navazovaly na společné jednání, následně ve svých námitkách ze dne 3. 3. 2021, které navazovaly na první veřejné projednání, a konečně i v opakovaných námitkách ze dne 4. 5. 2022, které navazovaly na opakované veřejné projednání. V uplatněných připomínkách i námitkách navrhovatelé v zásadě shodně argumentovali tím, že předmětný pozemek je pozemkem soukromým, nacházejícím se v nové zástavbě rodinných domů při západní hranici zastavitelného území, které se nebude dál rozšiřovat, a současně jde z urbanistického hlediska o celek výstavby rodinných domů.
3. Dne 29. 3. 2023 zastupitelstvo odpůrkyně schválilo opatření obecné povahy č. 1/2023, jímž byl pro území odpůrkyně vydán nový územní plán, jenž nabyl účinnosti dne 19. 4. 2023 (dále jen „nový územní plán“ nebo též „napadený územní plán“). Území tvořené pozemkem navrhovatelů v něm bylo vymezeno jako *plocha ZV2 – zeleň na veřejných prostranstvích* (dále jen „plocha veřejné zeleně“), s těmito závaznými regulativy:

<i>Hlavní využití</i>	<i>parkové plochy s dřevinami stromového a keřového vzrůstu</i>
<i>Přípustné využití</i>	<i>okrasné záhony</i>
	<i>dětská hřiště</i>
	<i>sportoviště</i>
	<i>prvky drobné architektury</i>
	<i>nezbytná technická a dopravní infrastruktura</i>

<i>Podmíněně přípustné využití</i>	
<i>Nepřípustné využití</i>	<i>jakékoli jiné než hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití</i>
<i>Podmínky prostorového uspořádání</i>	<i>rozmístění ploch stromového patra s ohledem na průhledy na dominanty sídel</i>

4. Námitky navrhovatelů odpůrkyně zamítla na základě několika důvodů: Jednak dospěla k závěru, že již ve starém územním plánu byl pozemek navrhovatelů veden jako nezastavitelné území – veřejná zeleň. Tuto kategorizaci se rozhodla následovat i v napadeném územním plánu. Dále poukázala na omezený dopravní přístup daný slepou komunikací, jejíž šířka v nejužším místě činí 4,5 metrů, kvůli čemuž se nehodí jako plocha pro bydlení s ohledem na parametrické požadavky plynoucí z vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu, účinné do 31. 12. 2023 (dále jen „vyhláška 501/2006“), podle níž nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace k rodinnému domu, činí 8 metrů, a při jednosměrném provozu 6,5 metrů. V dotčeném území je rovněž sledován záměr dopravního koridoru pro přeložku silnice I/61, který je závazně zakotven v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“), které jsou coby nadřazená územně plánovací dokumentace závazné. Zastavitelná plocha pro bydlení by znamenala nevhodný rozvoj v blízkosti plánované významné dopravní stavby, která může přinášet hygienická omezení. Dále odpůrkyně připomněla, že předmětný pozemek byl původně bezúplatně převeden na ni od Státního pozemkového úřadu (dále jen „SPÚ“) s podmínkou, že bude dodržen účel využití po zákonem danou dobu, a právě na základě těchto podmínek došlo v roce 2006 k přijetí změny č. 1, přičemž tyto podmínky jsou stále platné, přestože v mezidobí byly pozemky již převedeny na jiného vlastníka. Odpůrkyně rovněž zdůraznila, že pozemek navrhovatelů je evidován jako orná půda a v důsledku toho podléhá ochraně ve smyslu zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), přičemž ochrana ZPF představuje veřejný zájem, jež je třeba při tvorbě územního plánu zohlednit. Proto je třeba pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. A za tímto účelem je třeba přijmout řešení, které bude z hlediska ochrany ZPF nejvýhodnější. V závěru uvedla, že zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využitelnosti zastavěného území, jak plyne z § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinný do 30. 6. 2024 (dále jen „stavební zákon 2006“). Tímto způsobem odpůrkyně rozhodla ve vztahu k námitkám navrhovatelů ze dne 3. 3. 2021. Ve vztahu k jejich opakovaným námitkám ze dne 4. 2. 2022 uvedla, že namítaná problematika nebyla předmětem úprav řešených v rámci opakovaného veřejného projednání.
5. O zrušení části nového územního plánu vymezující pozemek navrhovatelů jako plochu veřejné zeleně nyní navrhovatelé usilují v rámci návrhu podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků

Shrnutí návrhových bodů

6. Navrhovatelé předně nesouhlasí s jednotlivými důvody, jimiž odpůrkyně argumentovala při zamítnutí jejich námitek proti návrhu nového územního plánu. Svou argumentaci proti tomuto zamítavému odůvodnění rozdělují do sedmi tematických bodů (A-G): Nesdílejí názor odpůrkyně o údajné kontinuitě se starým územním plánem (A). Mají za to, že předmětného pozemku se netýká přeložka silnice I/61 (B). Nedomnívají se, že by podmínky smlouvy ze dne 22. 7. 2004 mezi odpůrkyní a Pozemkovým fondem ČR vylučovaly jiný způsob vymezení (C). Jinému způsobu vymezení nebrání ani ochrana ZPF, navíc pod stejnou kategorií ochrany ZPF spadají i jiná území, který byla nově vymezena jako plochy pro bydlení (D). Těch přitom odpůrkyně vymezila velké množství, a to jak navzdory jejímu tvrzení o nedostatečné kapacitě čistírny odpadních vod (E), tak i navzdory jejímu tvrzení o nedostatečné občanské vybavenosti (F). Konečně nelze argumentovat § 22 vyhlášky 501/2006, který se při vymezování nových ploch neaplikuje (G). Uvedené návrhové body A-G soud podrobněji rozvede až v souvislosti s jejich vypořádáním (viz níže odst. 38-79 tohoto rozsudku).
7. Navrhovatelé dále namítají, že vymezení předmětného pozemku jako plochy pro bydlení by nijak nenarušilo stávající urbanistickou strukturu území odpůrkyně. Naopak by se tím vytvořila urbanisticky homogenní hranice zastavitelného území, k čemuž poukazují na stávající podobu lokality zahrnující jejich pozemek. Omezení odvíjející se od vymezení předmětného pozemku jako plochy veřejné zeleně představují poměrně výrazný zásah do jejich vlastnického práva. Nutnost takového omezení odpůrkyně dostatečně neodůvodnila, a to ani při vypořádání jejich námitek. V této souvislosti navrhovatelé poukazují na nutnost odůvodnění opatření obecné povahy ve smyslu § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jehož naprostá absence nepřipouští vymezení plochy v územním plánu, jak dovodil rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87.
8. Navrhovatelé rovněž mají za to, že omezení spojená s vymezením předmětného pozemku jako ploch veřejné zeleně jsou neproporcionální, neboť do jejich vlastnického práva zasahují již nad přípustnou mez. Odpůrkyně přitom měla možnost přijmout i méně omezující regulaci. Například mohla pro předmětný pozemek stanovit podmínky prostorového uspořádání plochy ve formě koeficientu zastavěnosti nebo zeleně. Stejně tak měla zvážit, že předmětný pozemek vzhledem k jeho rozloze disponuje značným prostorem pro sdílení soukromé zeleně, přitom právě soukromá zezeň jakožto nedílná součást stavebních pozemků je v novém územním plánu uváděna jako hlavní způsob řešení sídelní zeleně. Odpůrkyně se však žádnou z těchto možností kompromisního řešení ani nepokusila nalézt, přestože ji navrhovatelé kontaktovali za účelem nalezení konstruktivního řešení a nabízeli jí kompenzaci, například v podobě výstavby dětského hřiště nebo rozšířením kapacity čistírny odpadních vod (k čemuž navrhuji k důkazu svůj dopis adresovaný starostce obce). Odpůrkyně však ničemu z toho nevyhověla a bez podrobnějšího odůvodnění zařadila pozemek navrhovatelů do režimu ploch veřejné zeleně, aniž by vzala v potaz, že realizace zeleně ve veřejném prostranství lze docílit i jinak. V takovém počínání spatřují navrhovatelé znaky svévole. Omezení vlastnického práva přitom musí sledovat zákonný cíl, musí být opřené o důvody a musí být činěna jen v nezbytně nutné míře s vyloučením libovůle, jak plyne např. rozsudku NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Z judikatury rovněž vyplývá, že změnou ve vymezení zastavitelnosti může vzniknout citelná újma (rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48), a proto taková změna musí být podložena dostatečně závažnými důvody (rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50 či ze dne 15. 2. 2021, č. j. 1 As 73/2011-316).

9. Navrhovatelé konečně poukazují na znění důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu, která se zmiňuje o tom, že v procesu územního plánování je nutno volit takový postup, který dotčené osoby zatěžuje co nejméně. Z toho dovozují, že měli důvodné legitimní očekávání na tom, že jejich pozemek bude vymezen jako plocha pro bydlení a že jimi realizovaná výstavba bude povolena. Tomu však odpůrkyně nedostála, aniž by svůj postup řádně odůvodnila.

Vyjádření odpůrkyně

10. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasí. Dle jejího názoru chtějí navrhovatelé změnit stav, který trvá již od roku 2006, tedy skoro 20 let. Na změnu územního plánu však není právní nárok. Přesto se navrhovatelé snaží docílit změny proběhlé již v roce 2006, což vzhledem k uplynutí zákonných lhůt již není možné. Odpůrkyně dále zastává názor, že pokud dochází ke změnám územního plánu, pak zákon vyžaduje odůvodnit pouze případné změny, nikoliv odůvodňovat nezměněný stav. Nedošlo-li ke změně územního plánu, nemohlo být ani zasaženo do vlastnických práv navrhovatelů.
11. Odpůrkyně dále připomíná, že na pozemku navrhovatelů byla postavena stavba rodinného domu, která dosud nebyla řádně povolena ani zkolaudována. Proto se domnívá, že se navrhovatelé prostřednictvím změny územního plánu ve skutečnosti snaží docílit legalizace „černé stavby“. Pokud však navrhovatelé měli zájem na předmětném pozemku stavět, měli nejprve požádat o změnu územního plánu, a v případě jejího schválení požádat o stavební povolení. Není však možné postupovat obráceně. Odpůrkyně je proto přesvědčena, že pokud by soud návrhu vyhověl, vytvořil by tím nebezpečný precedens, kdy by stavebníci mohli stavět na nezastavitelných plochách a následně se domáhat jejich změny na zastavitelné, což by bylo přímo proti smyslu zákona. Výskyt drobných zelených ploch v okolí předmětného pozemku nezakládá navrhovatelům právo na jeho zastavění. V opačném případě by bylo možné zastavět veškerou zeleň, pokud by se v jejím okolí nacházela zeleň jiná. Dle odpůrkyně jsou si navrhovatelé rovněž vědomi, že jejich pozemek patří do ZPF a že je možné jeho vynětí, i toto však mělo předcházet provedení jejich stavby, a nikoliv obráceně. Z těchto důvodů nelze argumentovat ani dobrou vírou, neboť pokud si navrhovatelé byli vědomi, že na předmětném pozemku budují stavbu bez příslušných povolení, tak ani nemohli nabýt v dobré víře žádných práv. Pokud navrhovatelé nabyli předmětný pozemek v naději, že jej budou moci zastavět, podstoupili tím běžné investiční riziko, za jehož nesprávné vyhodnocení nemůže být odpovědná odpůrkyně. Celkově má odpůrkyně za to, že argumentace navrhovatelů proti novému územnímu plánu je ve skutečnosti argumentací pro stavební povolení, o které si však navrhovatelé měli požádat ještě před realizací stavby.
12. Odpůrkyně konečně nesouhlasí s tím, že by nový územní plán nebyl dostatečně odůvodněn. Ostatně navrhovatelé sami podali námitky, které byly vypořádány. Není tedy pravdou, že by s nimi nebylo dostatečně komunikováno. Vzhledem k množství účastníků nelze v procesu přijímání územního plánu oslovovat každého jednotlivě. Odpůrkyně proto odmítá tvrzení navrhovatelů o libovůli či svévoli. Naopak je přesvědčena, že všechny zákonné povinnosti dodržela.

Replika navrhovatelů

13. Na vyjádření odpůrkyně zareagovali navrhovatelé replikou. Předně odmítají tvrzení odpůrkyně, že by údajnou „změnou“ územního plánu mohlo dojít k legalizaci stavby na

předmětném pozemku. Podstatou jejich návrhu je, že považují za nesprávné důvody, na jejich základě byl předmětný pozemek vymezen novým územním plánem jako plocha zeleně. Navrhovatelé připouštějí, že součástí předmětného pozemku je stavba rodinného domu, která dosud nebyla povolena, a rovněž jsou si vědomi, že nemají právní nárok na vymezení ploch v územním plánu dle svého přání. Případné řízení o dodatečném povolení stavby na předmětném pozemku by však bylo až navazujícím procesem, který nijak nesouvisí s povinností odpůrkyně řádně, přezkoumatelně a proporcionálně zdůvodnit, proč v novém územním plánu vymezila plochy určitým způsobem. Zvláště za situace, kdy proti tomuto vymezení byly podány námitky. Navrhovatelé dále připomínají, že byl přijat zcela nový územní plán vymezující zcela nový způsob využití, proto nemůže obstát argumentace odpůrkyně, že se oproti přechozímu územnímu plánu nic nemění a že by návrh směřoval proti změně proběhlé už v roce 2006, kterou byly plochy zeleně vymezeny poprvé. V návaznosti na to navrhovatelé s poukazem na příslušnou právní úpravu (§ 172 odst. 5 a § 68 odst. 3 správního řádu) uvádějí důvody pro podporu svého závěru, proč by měl být nový územní plán řádně odůvodněn. Dále připomínají, že odpůrkyně ve svém vyjádření na jejich návrhovou argumentaci prakticky nereagovala. Zejména to, co odpůrkyně uvedla k problematice zeleně a ZPF, se míjí s podstatou návrhové argumentace. Navrhovatelé připomínají, že svá tvrzení ohledně existence zeleně neuváděli z důvodu další zastavitelnosti předmětného pozemku, jak uvádí odpůrkyně, ale k prokázání skutečnosti, že funkci veřejné zeleně mohou plni i jiné plochy v daném území a současně potřeba jejího vymezení na předmětném pozemku není tak výrazná, aby to zdůvodňovalo omezení vlastnického práva navrhovatelů. Podobně návrhová tvrzení ohledně ZPF směřovala na to, že je neproporcionální na jednu stranu ve vztahu k jejich pozemku argumentovat nutností ochrany zemědělské půdy, ale na druhou stranu na jiných místech, která spadají do ještě vyššího stupně ochrany ZPF, vymezí plochy pro bydlení. Ve zbytku navrhovatelé shrnují nosné argumentační body týkající se otázky proportionality a nezatěžování nad nepřiměřenou míru.

III. Průběh jednání a doplňující skutková zjištění

14. Při jednání účastníci shrnuli svou argumentaci a zdůraznili její podstatné body.

15. Soud při jednání doplnil dokazování o následující:

- Náhledem do katastru nemovitostí včetně náhledu do katastrálních ortofotomap, a to se zaměřením na předmětný pozemek a okolní pozemky č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH, a souběžně porovnáním téhož území s grafickou částí napadeného územního plánu, z nichž lze zjistit, že všechny uvedené pozemky jsou v katastru nemovitostí evidovány jako orná půda se způsobem ochrany ZPF, zároveň se ale na nich nacházejí stavby rodinných domů, dle grafické části napadeného územního plánu jsou všechny uvedené pozemky vymezeny jako plochy zastavitelné (ke konkrétním poznatkům z toho plynoucím podrobněji viz odst. 41 až 46 níže);
- Smlouvou o bezúplatném převodu pozemků č. 1002990409 ze dne 22. 7. 2004 uzavřené mezi někdejším Pozemkovým fondem ČR a odpůrkyní, jejímž předmětem bylo nabytí pozemků parc. č. X (jehož podstatná část dnes tvoří předmětný pozemek) a parc. č. XI v k. ú. X odpůrkyní od státu;
- Kupní smlouvou ze dne 25. 1. 2019 uzavřenou mezi navrhovatelem a společností mandarinka s. r. o., jejímž předmětem bylo úplatné nabytí (mj. také) pozemku parc. č. X navrhovatelem coby kupujícími od zmiňované společnosti coby prodávající;
- Nedatovaným dopisem navrhovatelů starostce odpůrkyně (při jednání upřesněno, že mělo jít o e-mail), v němž navrhovatelé vyjadřují lítost nad vzniklou situací spočívající v postavení rodinného domu na předmětném pozemku bez příslušného povolení, a současně navrhuje, že výměnou za vymezení předmětného pozemku jako plochy pro bydlení by byli ochotni investovat do zřízení zeleně či výstavby dětského hřiště;
- E-mailovou komunikací mezi Ing. arch. F. M. a zástupkyní žalobců Mgr. T. M. ze dne 25. 6. 2024.

K relevantním skutkovým zjištěním plynoucím ze shora uvedených důkazů se soud podrobně vyjadřuje až níže v souvislosti s vypořádáním příslušných návrhových bodů (viz odst. 38-79 a 88 níže).

IV. Posouzení soudem

16. Nový územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy podle § 43 odst. 4 *in fine* ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona 2006 a § 171 správního řádu. Soud ověřil, že návrh na zrušení jeho části byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 ve spojení s § 101b odst. 2 s. ř. s.), jde tedy o návrh přípustný a projednatelný.
17. Při přezkumu napadeného územního plánu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání [§ 101b odst. 3 s. ř. s.; resp. § 328 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, zčásti účinného od 1. 1. 2024 (dále jen „stavební zákon 2021“ nebo též „nový stavební zákon“)]. Při tomto přezkumu je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve spojení se závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57).
18. Návrh je důvodný.

Obecná východiska

19. Soud předně musel vzít v úvahu, že předmětem přezkumu je *nový* územní plán, a nikoliv pouze jeho *změna*.
20. Tyto dvě situace je zapotřebí důsledně rozlišovat, neboť „[v] *té první odpůrce přebere regulaci z původního opatření obecné povahy, typicky územního plánu, do územního plánu nově vydaného. V těchto případech dosavadní judikatura přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu zřejmě proto, že odpůrce skutečně dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje, začíná takříkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám. Odpůrce proto nemůže spoléhat na jakousi imunitu vůči soudnímu přezkumu jen proto, že se nově uložené omezení na právech shoduje s nějakým dřívějším, které tehdy před soudem napadeno nebylo. Naproti tomu odlišná situace nastává, pokud odpůrce vydá pouze změnu územního plánu, přičemž ten původní zůstává stále v platnosti, pouze je v příslušném rozsahu upraven (novelizován) provedenou změnou. V takovém případě dosavadní judikatura stojí na tom, že změna územního plánu do práv navrhovatele (typicky vlastníka pozemku) nově nezasahuje“ (podle rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS, odst. 20; obdobně též rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, odst. 12, či ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, odst. 22 až 24, ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 as 105/2023-41, odst. 18, ze dne 5. 2. 2024, č. j. 10 As 273/2023-44, odst. 34, či ze dne ze dne 27. 3. 2024, č. j. 5 As 318/2022-39, odst. 31).*
21. V nyní posuzované věci jde právě o první ze zmiňovaných situací, kdy odpůrkyně přijetím nového územního plánu začíná takříkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů – a logicky tedy i navrhovatelů – zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno změnám.
22. Nemůže proto obstat argument odpůrkyně, že se novým územní plánem nic nemění. Soud samozřejmě nepřehlíží, že vymezení pozemku navrhovatelů jako plochy veřejné zeleně v novém územním plánu se do značné míry shoduje s regulací v územní plánu původním, v němž bylo totéž území (od účinnosti změny č. 1 z roku 2006) vymezeno jako *nezastavitelné území – plocha zeleně*. Nový územní plán v této části skutečně do značné míry navázal na ten předchozí. Tato faktická kontinuita v regulaci území však nemění nic na tom, že přijetím nového územního plánu byla původní regulace z roku 2006 již jednou provždy „odklizena ze stolu“, a proto je třeba na vše, co vymezil nový územní plán, nahlížet jako na zcela novou regulaci, bez ohledu na její podobnost s tou dřívější. Proti této zcela nové regulaci je navrhovatelům přiznána plná soudní ochrana. Jsou proto aktivně legitimováni brojit i proti tomu, že jejich pozemek byl zařazen do konkrétní plochy (veřejné zeleně) a nikoliv do plochy jiné (plochy pro bydlení), a to bez ohledu na způsob vymezení z roku 2006. Lichá je proto argumentace odpůrkyně, že proti vymezení předmětného pozemku jako plochy zeleně se navrhovatelé měli bránit v posledně zmiňovaném období a že dnes už jim uplynuly lhůty k podání návrhu. Podobně lichá je ovšem i argumentace navrhovatelů, že ještě před rokem 2006 byl předmětný pozemek vymezen jako zastavitelný, neboť i toto je zcela lhostejné v situaci, kdy je přijímán územní plán nový a je znovu začínáno (slovy shora citované judikatury NSS) „s čistým stolem“.
23. V řízení o přezkumu nového územního plánu soudu nepřísluší, aby rozhodoval o tom, jak má být určité území využito. Rozhodování zastupitelstva obce ohledně regulace využití území v zákonných mantinelech spadá do realizace práva obce na samosprávu (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11) a správní soudy do něj mohou zasahovat jen do té míry, aby bránily jednotlivce před buďto nedodržením zákonných mantinelů, nebo před excesy v územním plánování. Úkolem soudu naopak není územní plán

jakkoli dotvářet. Proto je třeba při soudním přezkumu územních plánů zachovávat zásadu zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územního plánu přistoupit jen ve dvou situacích: Buďto došlo-li k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření obecné povahy jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb.), nebo pokud obcí přijaté řešení je ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88).

24. V nyní posuzované věci se soud věnuje primárně druhé z těchto situací, tedy otázce přiměřenosti a odůvodněnosti nově přijatého řešení. Sem ostatně směřuje i podstata argumentace navrhovatelů založená na tom, že vymezení předmětného pozemku jako plochy veřejné zeleně je vnímáno jako nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva. Právě míře a kvalitě odůvodnění této přiměřenosti jsou věnovány následující odstavce.

Přezkoumatelnost a existence důvodů pro konkrétní způsob vymezení

25. Došlo-li přijetím nového územního plánu ke zcela nové regulaci území (srov. odst. 20-22 výše), pak se soud nemůže ztotožnit s argumentací odpůrkyně, že je zde od roku 2006 neměnný stav, který není třeba odůvodňovat. Je tomu totiž přesně naopak: Přijetím nového územního plánu došlo ke komplexní změně, tudíž náležité odůvodnění je nezbytnou podmínkou k tomu, aby bylo vůbec možno zhodnotit její obsah.
26. Odůvodnění územního plánu lze rozlišovat dvojí: Za prvé vlastní odůvodnění (§ 53 odst. 5 ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona 2006 a § 173 odst. 1 správního řádu), a za druhé odůvodnění rozhodnutí o námitkách (§ 172 odst. 5 správního řádu). Požadavek přezkoumatelného odůvodnění platí shodně jak pro vlastní odůvodnění změny územního plánu, tak pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
27. Přesto je však nutno oba typy odůvodnění rozlišovat (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, odst. 29 a 31, který se týkal odůvodnění ZÚR, nicméně závěry v něm uvedené lze vztáhnout též na odůvodnění změny, resp. nového územního plánu). V prvním případě – tj. u vlastního odůvodnění územního plánu – jsou kromě odborných úvah předkládány též výsledky samosprávné (politické) vůle zastupitelstva obce, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Naproti tomu ve druhém případě – tj. u odůvodnění rozhodnutí o podaných námitkách – jsou předkládány konkrétní právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci (byť třeba předurčené politickou úvahou) zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétního jednotlivce, a zde je naopak správní soud povinen k návrhu přezkoumat případnou přiměřenost takového zásahu.
28. Z obsahu návrhu přitom vyplývá, že navrhovatelé v zásadě namítají nedostatky obou zmiňovaných typů odůvodnění, přestože je částečně směšují. Jednak uvádějí, že nový územní plán nesplňuje požadavky odůvodnění opatření obecné povahy ve smyslu § 173 odst. 1 správního řádu, ale současně uvádějí, že v odůvodnění nového územního plánu postrádají dostatečně odůvodněný závěr o zásahu do jejich vlastnického práva, který nebyl zhojen ani v rámci rozhodnutí o námitkách, resp. že už v rámci samotné úvahy o pořízení územního plánu měl být poměřován veřejný zájem na vymezení zelených ploch oproti soukromému zájmu fyzických osob na zajištění bytových potřeb (viz zejm. odst. 44-46 v oddíle III návrhu a dále podstatná část návrhové repliky).

29. V případě prvního typu odůvodnění (tj. vlastního územního plánu) se navrhovatelé v požadavcích na jeho podrobnost mýlí. Přestože ani u odůvodnění vlastního územního plánu nelze připustit naprostou absenci konkrétních důvodů pro jeho přijetí (srov. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2021, č. j. 55 A 38/2021-64, odst. 55, a ze dne 13. 7. 2023, č. j. 41 A 32/2023-133, odst. 26, a dále Černín, K.: § 101d *Rozsudek a jeho účinky*. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Wolters Kluwer ČR, Praha 2019, s. 895, marg. č. 16), tak zároveň lze připustit mnohem větší obecnost tohoto odůvodnění. Naopak zde nelze očekávat míru podrobnosti v podobě konkrétního vyvažování zájmů, neboť to s ohledem na rozsah otázek regulovaných územním plánem nebo jeho změnou ani není myslitelné. Vlastní odůvodnění územního plánu proto zůstává zásadně spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm (až na zcela výjimečné případy) byla příslušná regulace odůvodňována z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch. Povinností obcí není odůvodnit v obecné části odůvodnění každý jednotlivý dílčí parametr napadeného územního plánu či jeho změny, obzvláště jestliže vůči němu nesměřovala konkrétní námitka (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2022, č. j. 43 A 54/2022-90, odst. 52 a 53). Proto ani odpůrkyně v nyní posuzované věci nebyla povinna podrobněji odůvodňovat potřebnost každé jednotlivé plochy, neobdržela-li konkrétní námítky či připomínky. Nijak proto nepochybila, jestliže se mimo rámec obdržených námitek v odůvodnění nového územního plánu explicitně nevyjadřovala k vymezení území, jež je předmětem vlastnického práva navrhovatelů.
30. V případě druhého typu odůvodnění (tj. rozhodnutí o námitkách) jsou však požadavky na jeho kvalitu odlišné. Zde je naopak zapotřebí, aby v mezích obdržených námitek oprávněných osob bylo provedeno poměření mezi dvěma či více konkurujícími zájmy (zpravidla veřejným zájmem obce na regulaci konkrétního území a mezi soukromým zájmem osob uplatňujících námitky), a aby výsledek poměření těchto konkurujících zájmů byl patrný z rozhodnutí o dané námitce. Byť ani zde nelze klást přehnané požadavky na detailnost a rozsah vypořádání (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3836/13), tak zároveň lze požadovat, aby vypořádání obdržených námitek bylo alespoň natolik srozumitelné a úplné, aby z něj bylo zřejmé, jak bylo se vznesenou námitkou naloženo a proč jeden konkurující zájem musí ustoupit druhému. Funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, je proto třeba odůvodnit dostatečně přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno uvažovat o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83). Soud proto přisvědčuje navrhovatelům potud, že mohli oprávněně požadovat, aby jim v mezích jimi uplatněných námitek odpůrkyně vyložila důvody, proč byl předmětný pozemek vymezen jako plocha veřejné zeleně, a nikoliv jako plocha pro bydlení, a proč bylo takové vymezení nezbytné i navzdory vyššímu zásahu do jejich vlastnického práva.
31. Této povinnosti však odpůrkyně v obecné rovině dostála. V rozhodnutí o námitkách vyjmenovala konkrétní důvody, proč nelze vyhovět požadavku navrhovatelů, a proč je třeba předmětný pozemek vymezit jako plochu veřejné zeleně. Těchto důvodů bylo hned několik: Potřeba udržet veřejnou zeleň stejně jako v předchozím územním plánu, nedostatečný dopravní přístup a nemožnost dodržet požadavky vyhlášky 501/2006, vymezení v ZÚR jako záměru pro přeložku silnice I/61, ochrana zemědělské půdy, vázanost podmínkami smlouvy s SPÚ (resp. dříve Pozemkovým fondem). Soud na tomto místě nehodnotí kvalitu a věcnou relevanci těchto důvodů (tomu se věnuje až v následující části v odst. 38 až 77 níže), pouze konstatuje, že jde o důvody dostatečně konkrétní a srozumitelné, a tedy i plně

přezkoumatelné. Ostatně i převažující část návrhu (část II označená body A-G v rozsahu osmi stran) je založena na obsáhlé argumentační polemice s těmito důvody, což by sotva bylo možné, pokud by se jednalo o důvody nepřezkoumatelné.

32. Na přezkoumatelnost důvodů k zamítnutí námitek nemá vliv, že v nich není výslovně rozebírána varianta alternativního či kompromisního řešení se zavedením podmínky prostorového uspořádání plochy ve formě koeficientu zastavěnosti nebo zeleně. Tato varianta totiž nebyla v námitkách ani připomínkách navrhovatelů proti napadenému územnímu plánu výslovně obsažena, navrhovatelé ji poprvé předestřeli až v řízení soudním. Nelze proto odpůrkyni vyčítat, že se zmiňovanou variantu v rozhodnutí o námitkách výslovně nezaobírala. Soud nepřehlíží, že variantu s kompromisním řešením navrhovatelé předestřeli již v nedatovaném dopise (resp. výňatku e-mailu) adresovaném starostce odpůrkyně. Tento dopis ovšem nelze považovat za uplatnění námitek (a ani připomínek) v režimu § 52 odst. 2 stavebního zákona 2006, o nichž by odpůrkyně byla povinna rozhodnout. Jakkoli soud připouští, že v rámci dobré správy by se slušelo na takový dopis alespoň odpovědět, tak určitě nebylo povinností odpůrkyně zohledňovat jeho obsah při tvorbě územního plánu.
33. Lze tedy shrnout, že odůvodnění nového územního plánu je celkově přezkoumatelné, a to jak jeho vlastní odůvodnění, tak i odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů.
34. Soud se přesto musí zčásti pozastavit nad nepřiliš důsledným postupem odpůrkyně při zveřejňování rozhodnutí o námitkách. Na elektronické úřední desce odpůrkyně je sice zveřejněno úplné znění nového územního plánu (dostupné na <https://www.hrebec.cz/urad/uzemni-plan-obce/> [cit. 20. 6. 2024]), nicméně část zachycující rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek zde schází. Tato chybějící část je dohledatelná jedině v archivu elektronické úřední desky (dostupné na https://www.hrebec.cz/urad/uredni-deska/oznameni-verejnou-vyhlaskou-vydani-uzemniho-planu-hrebec-2946.html?kshow=5&sort=1&order=0&show=1&archiv_rok=2023&Zobrazit=Filtrovat, [cit. 20. 6. 2024] a s uváděným datem jejího sejmutí 20. 4. 2023), k němuž se lze dostat až teprve po hlubší lustraci jejích webových stránek, v sekci *územní plánování obce* schází jakýkoliv přímý link. K výzvě soudu k předložení úplné spisové dokumentace odpůrkyně zaslala jen stávající obsah elektronické úřední desky, tj. bez části obsahující její rozhodnutí o námitkách. K další výzvě soudu, aby byly předloženy i části spisu zachycující rozhodnutí o námitkách včetně procesu přijímání nového územního plánu, zaslala odpůrkyně jen prázdný soubor. Tyto nedůslednosti by za určitých okolností mohly zakládat vadu nepřezkoumatelnosti z důvodu absence podstatných částí správního spisu prokazujících zákonnost procesu vedoucího k vydání konkrétního správního aktu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, č. j. [1 As 111/2008-363](#), či ze dne 23. 2. 2018, č. j. [1 As 296/2017-56](#), odst. 72). V tomto konkrétním případě se však o překážku bránící přezkumu napadeného územního plánu nejedná, neboť soud dovedl potřebnou dokumentaci obstarat jinak, a to převzetím z věci sp. zn. 59 A 17/2024, která se týkala návrhu na zrušení jiné části téhož územního plánu a kde bylo možno nalézt i část zachycující rozhodnutí o námitkách (nejen) navrhovatelů. Těm byl přitom způsob rozhodnutí o jejich námitkách zjevně znám, neboť se proti němu argumentačně vymezují v uplatněných návrhových bodech, které naopak nesměřují proti způsobu nedostatečného zveřejnění či jiné související procesní vadě. Jinak řečeno, mezi stranami zjevně není sporné, zda a jak bylo o námitkách navrhovatelů

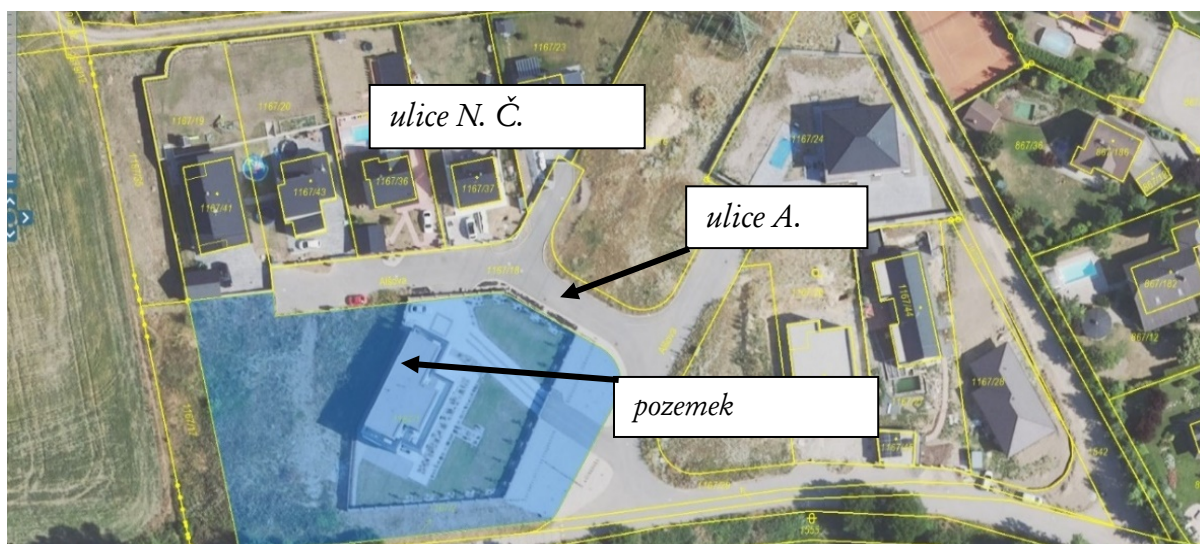
rozhodnuto, jádrem sporu je otázka, zda se toto rozhodnutí opírá o proporcionální důvody. Právě tomu se soud věnuje v následujících částech.

Proporcionalita přijatých důvodů – obecně

35. Přestože jsou důvody rozhodnutí o námitkách navrhovatelů přezkoumatelné, tak je třeba v mezích návrhových bodů zhodnotit, zda tyto důvody skutečně podporují nezbytnost odpůrkyní přijatého řešení a zda s tím spojené omezení vlastnického práva navrhovatelů lze považovat za přiměřené (srov. judikaturu citovanou v odst. 22 výše). Jinak řečeno: Je třeba zhodnotit, zda důvody uváděné odpůrkyní na podporu vymezení plochy veřejné zeleně dostačují k tomu, aby veřejný zájem na konkrétním způsobu vymezení určitého území v obci převážil nad soukromým zájmem osob (navrhovatelů) vlastnicích v tomto území nemovitost (předmětný pozemek).
36. Z uvedeného hlediska však důvody pro vymezení plochy veřejné zeleně v rozsahu předmětného pozemku neobstojí.
37. Soud se naproti tomu v podstatné míře ztotožňuje s navrhovateli, že odpůrkyní uváděné důvody pro nezbytnost vymezení plochy veřejné zeleně jsou z hlediska proporcionality omezení práv navrhovatelů nedostatečné. Soud předesílá, že při vypořádání jednotlivých návrhových bodů týkajících se dané problematiky (A-G; srov. odst. 6 výše) nepostupoval dle jejich pořadí v návrhu, ale dle jejich významu z hlediska dopadů do území či do práv navrhovatelů.

Proporcionalita přijatých důvodů – ochrana ZPF

38. Jedním z nosných – co do rozsahu vůbec nejobsáhlejších – důvodů pro zamítnutí námitek navrhovatelů představoval důraz na skutečnost, že pozemek navrhovatelů je evidován jako orná půda a je chráněn zákonem ochrany ZPF, a vzhledem k potřebě ochrany zemědělské půdy je třeba pro nezemědělské účely využívat nezemědělské pozemky.
39. Navrhovatelé sice připouštějí, že předmětný pozemek je zařazen do III. třídy ochrany ZPF. Zároveň ale (viz část III bod D jejich návrhu) poukazují na skutečnost, že nový územní plán vymezuje velké množství nových ploch pro bydlení (včetně ploch územních rezerv pro bydlení) o výměře 16,946m², a to rovněž na pozemcích, které jsou zařazeny do ZPF. Například plocha BI_R_1 je zařazena do II. a III. třídy ochrany ZPF, stejně tak plocha BI9, B7 nebo B8 jsou zařazeny dokonce výlučně do II. třídy ochrany ZPF.
40. V tom dává soud navrhovatelům za pravdu.
41. Soud považuje předně za podstatné, že předmětný pozemek se nachází v lokalitě zástavby rodinných domů, na což navrhovatelé upozorňovali od samého počátku již v procesu přijímání nového územního plánu a kladli na to důraz i ve svých námitkách a připomínkách. Pro lepší představu soud níže předkládá náhled z katastrální ortofoto mapy, na němž je poloha předmětného pozemku v rámci zkoumané lokality situované v jihozápadní části území odpůrkyně (pozemek navrhovatelů zvýrazněn ztmavením):



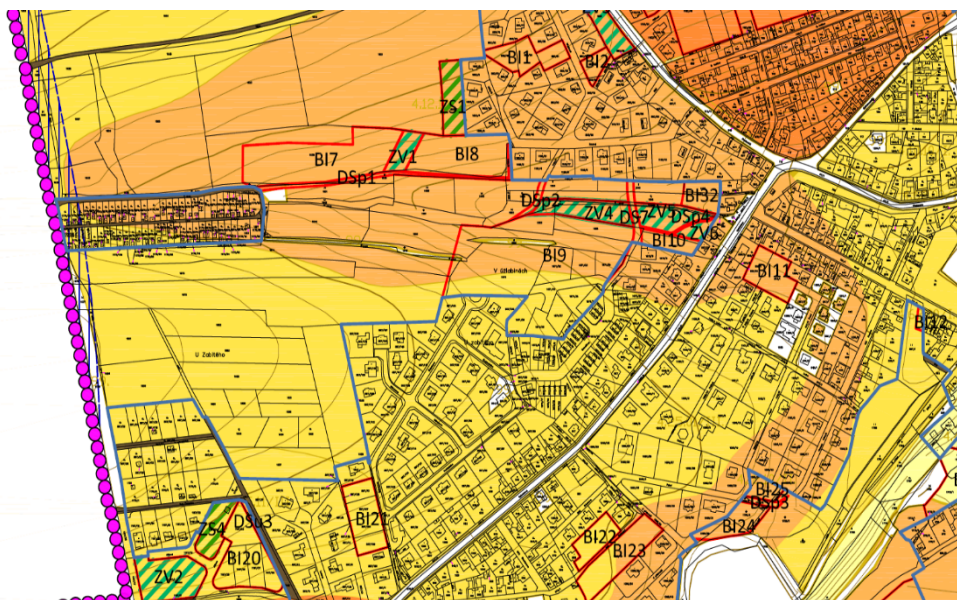
42. Na tomto mapovém náhledu jsou viditelné mj. též pozemky č. XA, XB, XC, XD a XJ, (situované severně od pozemku navrhovatelů, resp. v prostoru jižně od ulice N. Č. a severně od ulice A.) a pozemky parc. č. XE, XF, XG a XH (situované východně od pozemku navrhovatelů, resp. v prostoru jižně od ulice N. Č. a východně od ulice A.). Jak soud zjistil z doplněného dokazování, všechny právě zmiňované pozemky jsou v katastru nemovitosti shodně evidované jako druh pozemku *orná půda* se způsobem ochrany *zemědělský půdní fond*; pouze pozemek parc. č. XK je evidován jako druh pozemku *zahrada*, ale rovněž se způsobem ochrany *zemědělský půdní fond*. Poznatek, že celá lokalita je předmětem ochrany ZPF, potvrzuje i grafická část napadeného územního plánu (srov. náhled v odst. 46 níže). Jak lze dále vyčíst z předmětné katastrální mapy, na každém ze shora uvedených pozemků (pouze s výjimkou pozemku parc. č. XF) se nacházejí stavby rodinných domů. V případě pozemků parc. č. XE a XH se tyto stavby nacházejí přímo na nich, v případě ostatních zmiňovaných pozemků jsou uvnitř jejich parcelních hranic vymezeny ještě samostatné pozemky parc. č. XL, XM, XN, XO, XP, XQ, a XR evidované jako *zastavěná plochy a nádvoří* a tvořené stavbami rodinných domů s konkrétními popisnými čísly.
43. Jak je dále patrné z grafické části napadeného územního plánu, všechny shora zmiňované pozemky situované na sever či na východ od předmětného pozemku byly shodně vymezeny



Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

jako plochy pro bydlení, konkrétně jako plochy BI nebo BI20, jak lze názorně vidět zde na výňatku z hlavního a z koordinačního výkresu:

44. Porovnáním výše zmiňovaných náhledů z katastrální mapy a grafické části napadeného územního plánu lze vypožarovat tento podstatný poznatek: Lokalita mezi ulicemi N. Č. a A. je tvořena zástavbou rodinných domů, které se ale všechny nacházejí na pozemcích v režimu ochrany ZPF. Přesto jsou všechny tyto pozemky v novém územním plánu vymezeny jako plochy pro bydlení, jedinou výjimkou jsou pozemky ve vlastnictví navrhovatelů, a to jednak předmětný pozemek (parc. č. X) vymezený jako plocha veřejné zeleně ZV2, a dále též jimi vlastněný pozemek parc. č. XS vymezený jako plocha *zeleně soukromá a vyhrazená* ZS4 (tato plocha zahrnující posledně zmiňovaný pozemek však není předmětem návrhu). Lapidárně vyjádřeno: V téže lokalitě tvořené rozhraním dvou ulic podléhají všechny pozemky ochraně ZPF, ale pouze pozemky navrhovatelů jsou „zelené“ s „přísnou regulací“, zatímco pozemky všech ostatních vlastníků jsou „červené“ s „mírnou regulací“. Jakkoli soud nepopírá, že ochrana ZPF je zcela legitimním veřejným zájmem – a proto se jeví logické připouštět výstavbu primárně na nezemědělských pozemcích – tak tato odpůrkyní proklamovaná a velmi zdůrazňovaná koncepce nedává ve vztahu ke zkoumané lokalitě příliš smysl. Zde soud zcela přisvědčuje navrhovatelům, že jiné pozemky v obci – a to včetně pozemků v bezprostředním sousedství předmětného pozemku – podléhají rovněž ochraně ZPF, přesto však jejich vlastníci mají možnost tyto své pozemky využívat jako plochy pro bydlení.
45. Vytýká-li odpůrkyní navrhovatelům, že si před vybudováním stavby rodinného domu měli nejprve požádat o souhlas s vynětím ze ZPF, pak tato výhrada je sice obecně správná, zároveň však nevyznívá přesvědčivě v situaci, kdy v téže lokalitě má většina ostatních vlastníků své domy zbudované rovněž na pozemcích v režimu ZPF, které však byly – na rozdíl od pozemku navrhovatelů – souhrnně zařazeny do ploch pro bydlení. Proč odpůrkyní vůči jiným vlastníkům pozemků v téže lokalitě přistupovala tak výrazně odlišně však není z obsahu jejího rozhodnutí o námitkách zřejmé. Tuto disproporci odpůrkyní nedovedla rozumně vysvětlit ani v řízení před soudem. Byť teoreticky nelze zcela vyloučit specifické okolnosti, jež by mohly odůvodňovat vyšší míru omezení pouze na straně některých vlastníků, tak v tomto případě žádné takové okolnosti nevycházejí najevo.
46. Navrhovatelé rovněž přílehavě poukázali na srovnání s plochami BI7, BI8 nebo BI9, které jsou také vymezeny jako plochy pro bydlení, přestože zahrnují velké plochy se zemědělskou půdou. Toto lze názorně vidět na výňatku z výkresu „*Předpokládané zábory půdního fondu*“ jež je součástí grafické části napadeného územního plánu, přičemž území podléhající

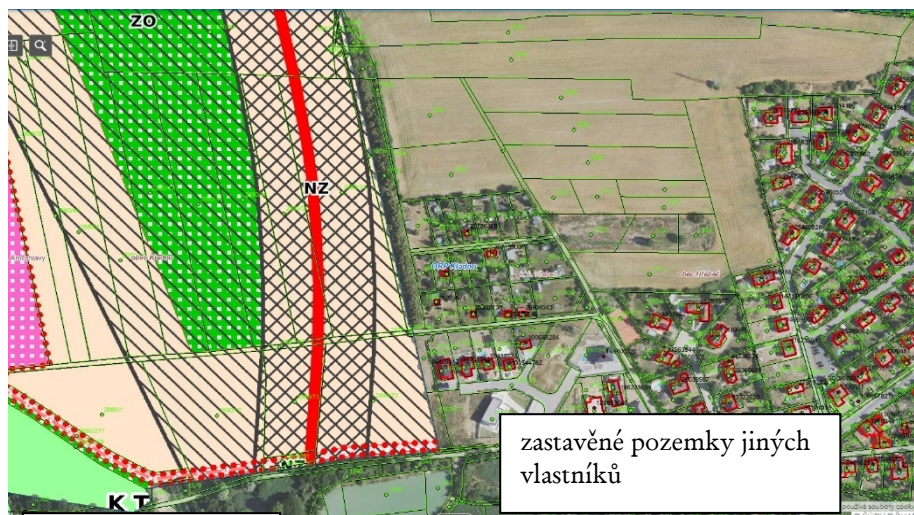


režimu II. třídy ochrany ZPF jsou vyznačena oranžově, zatímco území podléhající režimu II. třídy ochrany ZPF jsou vyznačena žlutě:

47. Soud samozřejmě nepřehlíží, že plochy BI7, BI8 nebo BI9 se nacházejí již výrazně dál od zkoumané lokality mezi ulicemi N. Č. a A. zahrnující mj. i pozemek navrhovatelů. Zároveň se však nacházejí takřka zcela mimo obecní zástavbu, zejména plochy BI7 a BI8 jsou situovány prakticky do volné krajiny. A právě zde nejvíce vyniká nepoměr vůči ploše zahrnující předmětný pozemek. Soud souhlasí s navrhovateli, že nedává příliš smysl, pokud se v případě jejich pozemku situovaného do lokality s již existující zástavbou klade značný důraz na potřebu ochrany ZPF, zatímco v případě území situovaného takřka zcela mimo obecní zástavbu – nadto zahrnujícího kvalitnější zemědělskou půdu s II. třídou ochrany – se potřeba ochrany ZPF v zásadě neakcentuje a jsou zde vymezeny plochy pro bydlení s možností budoucí výstavby. Ani zde samozřejmě nelze kategoricky vyloučit specifické okolnosti odůvodňující legitimnost takového řešení, odpůrkyně však žádné takové okolnosti nepředestřela. Pouze jednostranně akcentovala nutnost vyšší míry omezení vlastnického práva navrhovatelů za účelem ochrany zemědělské půdy, aniž by vzala důsledněji v potaz, že na jiných místech svého území vydává kvalitnější zemědělskou půdu vstříc možnosti budoucí výstavby.
48. Shora uvedené lze tedy shrnout následovně: Ačkoliv se odpůrkyní zdůrazňovaná ochrana zemědělské půdy jeví na první pohled jako logický argument pro omezení budoucí výstavby na pozemku navrhovatelů, tak v kontextu uspořádání zkoumaného území nemůže takový důvod obstát. Z tohoto hlediska je podstatný zejména charakter lokality mezi ulicemi N. Č. a A., ve které jsou kromě pozemku navrhovatelů zahrnuty i pozemky jiných vlastníků se zástavbou rodinných domů, které se rovněž – tj. stejně jako pozemek navrhovatelů – nacházejí v území s režimem ochrany ZPF. V jejich případě však přesto došlo k zařazení do ploch pro bydlení (BI nebo BI20), v důsledku čehož jsou vlastníci těchto pozemků omezeni na svém vlastnickém právu podstatně menší měrou než navrhovatelé, neboť na rozdíl od nich budou moci na svých pozemcích realizovat případné stavební změny v mnohem větším rozsahu. Soud přitom nenalézá žádné rozumné vysvětlení, proč by vůči navrhovatelům mělo být přistupováno o tolik „přísněji“ než vůči jejich bezprostředním sousedům, jejichž pozemky zabírají zemědělskou půdu v zásadě podobnou měrou. Není zřejmé, proč je za dané situace potřeba ochrany zemědělské půdy užívána výhradně jen v neprospěch navrhovatelů. Soud samozřejmě nevylučuje, že by obecně mohly existovat nějaké specifické okolnosti, v jejichž důsledku by dávalo smysl, aby jeden z pozemků podléhal vyšší míře regulace než ostatní sousední pozemky z téže lokality. Odpůrkyně však v rozhodnutí o námitkách žádné takové specifické okolnosti nezmiňuje a ani soud je není schopen dovodit. Spíše naopak, odpůrkyně totiž i navzdory proklamované ochraně zemědělské půdy neměla problém vymezit plochy pro bydlení v jiných částech svého území (viz plochy BI7, BI8 nebo BI9), které nejenže rovněž podléhají režimu ochrany ZPF, ale dokonce jde o ochranu vyššího stupně (II. třída) než je tomu v případě pozemku navrhovatelů (III. třída).
49. Nelze proto než uzavřít, že jakkoli lze ochranu zemědělské půdy obecně označit za relevantní veřejný zájem, tak v kontextu uspořádání dotčeného území tento veřejný zájem postrádá natolik legitimní důvody, které by převážily nad soukromým zájmem navrhovatelů na co nejširší možný způsob využití jejich pozemku a které by legitimně odůvodnily vyšší míru omezení jejich vlastnického práva oproti jiným osobám v témže území.

Proporcionalita přijatých důvodů – přeložka silnice I/61 dle ZÚR

1. Dalším důvodem pro zamítnutí námitek navrhovatelů byla skutečnost, že v řešeném území je sledován záměr dopravního koridoru pro přeložku silnice I/61, jenž je závazně zakotven v nadřazené územně plánovací dokumentaci ZÚR. Dle odpůrkyně se jedná o změnu území, která má vliv na urbanistickou koncepci území. Vymezení zastavitelné plochy pro bydlení by znamenala nevhodný rozvoj ploch pro bydlení v blízkosti plánované významné dopravní stavby, která může přinášet hygienická omezení.



koridor přeložky
silnice I/61

ochranné pásmo

S tím

předmětného
nedotýká.

není umístěn ani

pozemek navrhovatelů

navrhovatelé nesouhlasí

(viz část III bod B jejich návrhu), neboť mají za to, že přeložka silnice I/61 vymezená v ZÚR – jakož i v napadeném územním plánu – se

pozemku nijak

Předmětný pozemek
v ochranném pásmu

navrhované stavby, z grafické části územního plánu je naopak zřejmé, že napadený územní plán vymezuje některé plochy pro bydlení nebo plochy pro rekreaci dokonce blíže k navrhované silniční přeložce. Nadto odpůrkyní uváděná hygienická omezení nejsou nijak konkretizována.

3. Soud se s navrhovatelem ztotožňuje.
4. Uvedené opět nejlépe vynikne při náhledu na příslušnou část ZÚR:
5. Soudu stejně jako navrhovatelům není zřejmé, jak by se měl plánovaný koridor přeložky silnice I/61 vůbec dotknout předmětného pozemku, který nadto ani nezasahuje do ochranného pásma dané přeložky. A už vůbec není zřejmé, čím by měl být pozemek navrhovatelů více dotčen než jiné zastavěné pozemky jiných vlastníků, které se nacházejí stejně daleko od trasy plánované přeložky, neřkuli ještě blíže k ní – to se týká zejména pozemků s rodinnými domy situovaných severně od ulice N. Č. Na těchto jiných pozemcích přitom odpůrkyně vymezila plochy pro bydlení, popř. plochy pro rekreaci, tudíž jí zde těsná blízkost plánované silniční přeložky evidentně nepřekážela. V kontextu toho působí zvláště, proč zrovna u pozemku navrhovatelů měla odpůrkyně potřebu akcentovat nevhodnost rozvoje ploch pro bydlení v blízkosti plánované významné dopravní stavby a s tím spojená (blíže nespecifikovaná) hygienická omezení, zatímco u jiných bezprostředně sousedících pozemků nikoliv a vymezit zde plochy pro bydlení. Existuje-li přesto nějaká specifická okolnost, která by takové zjevně disproporční řešení vůči jednomu konkrétnímu

pozemku legitimně odůvodňovala, pak ji soud v odůvodnění rozhodnutí o námitkách nenalézá.

Proporcionalita přijatých důvodů – nedostatečná občanská vybavenost a kapacita ČOV

6. Další důvody pro zamítnutí námitek spočívaly v tom, že „řešené územního plánování § 18 odst. 4 stavebního zákona [2006] se zastavitelné plochy vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využitelnosti zastavěného území,“ a dále že „[v]zhledem k omezenému dopravnímu přístupu a současnému stavu území a nedostatečné kapacitě čističky odpadních vod je nevhodné navyšovat počet rodinných domů v této lokalitě“ (poslední zmiňovaný důvod týkající se ČOV byl zahrnut do vypořádání připomínek, jež však soud dle obsahu vyhodnotil jako vypořádání námítky).
7. Proti tomu navrhovatelé argumentují, že na jiných místech napadeného územního plánu se uvádí, že nová zástavba bude připojena ke kapacitní ČOV, a pokud by to nebylo možné, pak by každý případ byl řešen individuálně s využitím domovních nebo skupinových ČOV, tedy se počítá i s alternativami (viz část III bod E návrhu). Dále je v jiných částech napadeného územního plánu uvedeno, že odpůrkyně trpí nedostatečnou občanskou vybaveností, zejména nedostatečnou kapacitou školství, a proto jeho analýza nedoporučuje vyšší rozvoj zastavitelných ploch, navzdory tomu však odpůrkyně v jiných částech svého území – např. v ploše změn BI7, BI8, BI9, BI28 a BI 30 – vymezuje velké množství ploch pro bydlení včetně územních rezerv pro bydlení, což navrhovatelé vnímají ve vztahu ke svému pozemku s jediným rodinným domem jako neproporcionální (viz část III bod F návrhu).
8. Soud dává navrhovatelům opět zapravdu.
9. Argumentovala-li odpůrkyně nedostatečnou kapacitou ČOV, pak patrně měla na mysli nedostatečnou kapacitu obecní (komunální) ČOV, jak lze usuzovat z kontextu. I pokud by soud připustil, že kapacita obecní ČOV je skutečně nedostatečná (což ovšem nebylo nijak doloženo), tak tato skutečnost přeci nemůže představovat překážku k tomu, aby navrhovatelé zajistili likvidaci odpadních vod produkovaných v souvislosti s užíváním jejich pozemku prostřednictvím vlastní (domovní) ČOV, případně aby si ji zajistili jinak, například prostřednictvím vyvážení jímky. Tím spíš za situace, kdy sama odpůrkyně přesně tuto možnost v jiných částech napadeného územního plánu výslovně připustila, neboť v části k.6 *Zdůvodnění koncepce veřejné infrastruktury* mj. uvádí: „Nové plochy budou napojeny na stávající kanalizaci, nebo vybudují jímky a přípravu přípojky k napojení na kanalizaci, která bude zprovozněna po zkapacitnění ČOV“ (viz str. 40 odůvodnění textové části napadeného územního plánu). Dává-li navíc touto proklamací odpůrkyně výslovně najevo, že zvažuje zkapacitnění obecní ČOV a následně i zprovoznění kanalizace, pak v kontextu této informace vyznívá ještě méně přesvědčivě její argument o nevhodnosti navyšovat počet rodinných domů kvůli nedostatečné kapacitě ČOV. Natož za situace, kdy v jiných částech svého území plochy pro bydlení vymezila.
10. Pokud jde o argument nemožností vymezit plochu pro bydlení s ohledem na § 18 odst. 4 stavebního zákona 2006 (podle něhož se „[z]astavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území“), soud konstatuje, že předmětná část odůvodnění není příliš srozumitelná. Nicméně i pokud by se soud pokusil toto nejasné odůvodnění interpretovat v kontextu jiných částí odůvodnění napadeného územního plánu a vyložit jej (podobně jako navrhovatelé) tak, že odpůrkyně měla na mysli, že její území nemá potenciál pro vymezování dalších ploch pro bydlení s ohledem na nedostatek občanské

vybavenosti, pak ani takový důvod z hlediska proporcionality neobstojí. Soud opět nemůže přehlížet, že na řadě jiných míst svého území odpůrkyně zjevně neměla problém vymezit plochy pro bydlení, aniž by přitom nedostatek občanské vybavenosti vnímala jako problém – na rozdíl od pozemku navrhovatelů. Patrně nejvýraznější je to na území tvořeném nově vymezenými plochami BI7, BI8 nebo BI9, které se nacházejí mimo obecní zástavbu, prakticky ve volné krajině (srov. odst. 45 až 46 výše včetně tam vloženého mapového náhledu). Proč v tomto rozsáhlém území mimo obecní zástavbu nedostatek občanské vybavenosti kapacitní problém nepředstavuje, zatímco v případě pozemku navrhovatelů situovaného v zastavěné lokalitě již ano, bohužel odpůrkyně nevysvětlila. Ani zde soud samozřejmě kategoricky nevylučuje existenci specifických okolností, které by mohly takový disproportní přístup legitimizovat, leč ze strany odpůrkyně nezazněly, natož aby byly alespoň rámcově osvědčeny.

11. S ohledem na uvedené soud shrnuje, že odpůrkyní uváděná nedostatečná kapacita ČOV i její paušální odkaz na požadavky § 18 odst. 4 stavebního zákona 2006 nepředstavují dostatečně legitimní důvody k tomu, aby užívací právo k pozemku navrhovatelů bylo omezeno vyšší měrou než práva jiných vlastníků, jejichž pozemky nacházející se v téže lokalitě byly na rozdíl od pozemku navrhovatelů vymezeny jako plochy pro bydlení.

Proporcionalita přijatých důvodů – smlouva s SPÚ

12. Další důvod, o který odpůrkyně opřela zamítnutí námitek navrhovatelů, je tvrzení o povinnosti udržovat účel využití předmětného pozemku na základě smluvního ujednání s SPÚ (resp. původně s Pozemkovým fondem ČR, jenž zanikl k 31. 12. 2012). Konkrétně uvedla, že *„[p]ůvodní pozemek parcela č. X v k.ú. X byl bezúplatně převeden Státním pozemkovým úřadem na obec, která musela dodržet podmínky převodu dle legislativy, tj. dodržet účel využití pozemků, dané podmínkami převodu po zákonem danou dobu...Na základě těchto podmínek bylo určeno využití ve Změně č. 1. UPO. Podmínky jsou stále platné, každoročně se dokládá, že využití je v souladu s podmínkami bezúplatného převodu a to i přesto, že pozemek má již jiného vlastníka.“*
13. S tím však navrhovatelé nesouhlasí (viz část III bod C jejich návrhu), neboť mají za to, že k porušení zmiňované smluvní podmínky, na jejímž základě by odpůrkyně byla povinna k peněžní náhradě vůči SPÚ, by již nemohlo dojít s ohledem na uplynutí doby 10 let od uzavření smlouvy ve smyslu § 8 odst. 5 ve spojení § 22 odst. 17 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 503/2012“). Navíc mají za to, že odpůrkyní zmiňovaná smlouva umožňuje určit převáděný pozemek k umístění stavby pro bydlení.
14. I v tomto mají navrhovatelé pravdu.
15. Z obsahu smlouvy Smlouvou o bezúplatném převodu pozemků č. 1002990409 ze dne 22. 7. 2004 uzavřené mezi odpůrkyní a někdejšími Pozemkovým fondem ČR (jehož agendu převzal SPÚ s účinností od 1. 1. 2013; srov. § 4 násl. zákona č. 503/2012) soud zjistil, že na jejím základě odpůrkyně nabyla bezplatně od státu někdejší pozemky parc. č. X a XI, přičemž na prvním z nich byl v rámci pozdějšího dělení vymezen stávající pozemek navrhovatelů, jak lze dovodit náhledem do katastru nemovitostí. Odpůrkyní zdůrazňované povinnosti dodržovat účel využití pozemků má nejbližší ujednání čl. IV. bod 2) předmětné smlouvy, jež zní takto: *„V případě změny územně plánovací dokumentace či změny rozhodnutí o umístění stavby, na základě kterého došlo k bezúplatnému převodu pozemků do vlastnictví obce, pro kterou*

*by nebyly pozemky nebo jejich části využity k zastavění stavbou veřejně prospěšnou stavbou **nebo stavbou pro bydlení** [sic!] nebo k realizaci zeleně, je obec povinna zemědělské pozemky převést na nabyvatele zpět za stejných podmínek, za jakých je obec původně převedla. Převod bude proveden do 90 dnů ode dne, kdy změněná územně plánovací dokumentace nabyla účinnosti, obecně závazné vyhlášky obce o změně závazné části územně plánovací dokumentace nebo nabytí právní moci rozhodnutí o umístění stavby. Jestliže nebude možné pozemky převést zpět na prodávajícího, protože budou ve vlastnictví třetí osoby, zavazuje se obec k tomu, že ve stejné lhůtě poskytne převádějícímu náhradu za tyto pozemky v penězích. Výše náhrady bude rovna ceně pozemků ke dni uzavření smlouvy, na jejímž základě byly pozemky nabyvateli převedeny a to podle cenového předpisu platného k témuž dni.*“ (zdůraznění doplněno soudem). Soud pro úplnost konstatuje, že citované smluvní ujednání čl. IV. bod 2) je parafrází stávajícího § 8 odst. 1 zákona č. 503/2012 (resp. shodně formulovaného § 5 odst. 2 zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby, účinného do 31. 12. 2012), jenž zní takřka identicky.

16. Shora citované smluvní ujednání lze zjednodušeně vyjádřit takto: Pokud by odpůrkyně změnila svůj územní plán takovým způsobem, že by se bezúplatně převáděné pozemky staly využitelné pro jiné účely než pro umístění veřejně prospěšné stavby, nebo pro umístění stavby pro bydlení (sic!) nebo pro umístění veřejné zeleně, pak v takové situaci by odpůrkyně byla povinna převést nabyté pozemky zpět na SPÚ (t. č. na Pozemkový fond), a pokud by už takový zpětný převod nebyl možný (neboť by v mezidobí došlo ke změně vlastníka), byla by odpůrkyně povinna poskytnout SPÚ namísto zpětného převodu pozemku náhradu v penězích. Soud opět připomíná, že takové smluvní ujednání se obsahově v zásadě neliší od obecné zákonné povinnosti plynoucí z § 8 odst. 1 zákona č. 503/2012.
17. Soud předně souhlasí s navrhovateli, že změna na jimi požadovaný režim plochy pro bydlení by zjevně nemohla vést k aktivaci ujednání čl. IV. bod 2 předmětné smlouvy, resp. § 8 odst. 1 zákona č. 503/2012. Dotčené smluvní ujednání (stejně jako dotčené zákonné ustanovení) totiž výslovně uvádí, že zastavění stavbou pro bydlení představuje jeden ze způsobů využití, který odpůrkyni umožňuje si bezúplatně nabyté pozemky ponechat, resp. který neaktivuje sankci v podobě jeho vrácení či poskytnutí peněžité náhrady za něj. Jinak řečeno: Navrhovateli požadovaný způsob využití by nevedl k založení žádné povinnosti odpůrkyně vůči státu (resp. SPÚ). Již jen z tohoto důvodu se odpůrkyně nemohla zmiňovaného smluvního ujednání dovolávat coby důvodu pro zamítnutí námitek navrhovatelů, kteří požadovali vymezit plochu právě na jeden z účelů, který byl ve zmiňované smlouvě výslovně předvídan jako přípustný.
18. Soud rovněž přisvědčuje navrhovatelům, že případné nároky SPÚ vůči odpůrkyni plynoucí z čl. IV. bod 2 předmětné smlouvy (jakož i z § 8 odst. 1 zákona č. 503/2012) již zanikly, resp. byly zjevně zaniklé již v době procesu pořizování napadeného územního plánu. Navrhovatelé přílehlavě poukázali na § 8 odst. 5 ve spojení s § 22 odst. 17 zákona č. 503/2012, podle něhož povinnost obcí udržovat pozemky bezúplatně nabyté od státu v režimu vybraných způsobů využití (pod sankcí jejich vrácení či poskytnutí peněžité náhrady) platí pouze 10 let od dne provedení vkladu vlastnického práva k zemědělskému pozemku do katastru nemovitostí ve prospěch obce (s účinností od 1. 1. 2024 zkráceno na 5 let). Jakkoli ze samotné smlouvy ze dne 22. 7. 2004 nelze dovodit, kdy přesně byl podán návrh na vklad, lze vcelku věrohodně usuzovat, že se tak stalo velmi pravděpodobně ve druhé polovině roku 2004, tudíž zákonná doba 10 let zřejmě uplynula již ve druhé polovině roku 2014. Skutečnost, že vlastnické právo odpůrkyně bylo v mezidobí prokazatelně zavkládováno, lze

nepřímo dovodit i z toho, že pozemky bezplatně nabyté od státu odpůrkyně posléze převáděla na jiné soukromé subjekty, jak naznačuje kupní smlouva ze dne 25. 1. 2019 uzavřená mezi navrhovatelem a společností mandarinka s. r. o. (přičemž posledně zmiňovaná společnost vlastnila inkriminované pozemky nejpozději k datu 6. 12. 2018). S ohledem na uvedenou posloupnost změn ve vlastnických vztazích nemá soud pochyb o tom, že v době obdržení námitek navrhovatelů (březen 2021) již pro odpůrkyni v souvislosti s předmětným pozemkem zjevně nemohla platit omezení plynoucí z ujednání v čl. IV. bod 2 smlouvy ze dne 22. 7. 2004, resp. z § 8 odst. 1 zákona č. 503/2012. V době schvalování napadeného územního plánu tudíž odpůrkyně nebyla vůči SPÚ nijak zavázána, pokud jde o režim využívání pozemku navrhovatelů. Logicky proto nemohla tímto již neexistujícím závazkem argumentovat ve prospěch zamítnutí jejich námitek.

19. Nad rámec nutného odůvodnění soud dodává, že argumentovala-li odpůrkyně tím, že každoročně dokládá SPÚ soulad využití s podmínkami bezplatného využití, pak by bylo vhodné, aby si ve vlastním zájmu prověřila potřebnost takové administrativní činnosti. Jakkoli nelze vyloučit, že ve vztahu k jiným pozemkům na jejím území může být tato činnost nadále potřebná, tak ve vztahu k pozemku navrhovatelů je to již zjevně několik let neaktuální.
20. Rovněž nad rámec nutného odůvodnění je třeba dodat, že i kdyby odpůrkyně byla (hypoteticky) nadále zavázána vůči SPÚ ohledně budoucího využití bezplatně nabytých pozemků, pak i v takovém případě by bylo problematické využívat danou skutečnost jako důvod pro vyšší míru omezení práv soukromých vlastníků. Byla-li si odpůrkyně vědoma, že porušení povinnosti udržovat bezplatně nabyté pozemky pod vybranými režimy využití by pro ni mohlo znamenat sankci v podobě peněžité náhrady SPÚ, pak si měla náležitě rozmyslet, než tyto pozemky začala převádět na soukromé osoby (na developerské společnosti, od nichž je posléze nabyli i navrhovatelé). Odpůrkyně přitom nijak nedoložila (a ostatně ani netvrdila), že by v prvotních smlouvách o převodu inkriminovaných pozemků na jiné osoby byla obsažena ujednání či smluvní doložky, které by upozorňovaly budoucí nabyvatele na právní vadu převáděné nemovitosti v podobě omezení změny její budoucí využitelnosti. Je proto nepřipadné, aby odpůrkyně tuto právní vadu později využívala ve svůj prospěch v procesu tvorby územního plánu tím způsobem, že ji označí za jeden z legitimních důvodů pro vyšší míru omezení vlastnického práva při vymezování ploch na týchž pozemcích. Ostatně i judikatura dovodila, že není žádoucí, aby obce využívaly svá vrchnostenská oprávnění k zahlazování vlastních smluvních závazků (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2022, č. j. 1 Afs 432/2020-74, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2020, č. j. 54 Af 36/2018-46).
21. S ohledem na uvedené soud shrnuje, že odkaz odpůrkyně na její údajné závazky vůči SPÚ nemůže obstát jako relevantní veřejný zájem, jenž by mohl legitimně odůvodnit vyšší míru omezení vlastnického práva navrhovatelů.

Proporционалita přijatých důvodů – požadavky vyhlášky č. 501/2006

22. Další důvod, o který odpůrkyně opřela zamítnutí námitek navrhovatelů, měl spočívat v omezeném dopravním přístupu, neboť se zde nachází slepá komunikace, jejíž šířka v nejužším místě činí 4,5 metrů, kvůli čemuž se nehodí jako plocha pro bydlení s ohledem na požadavky plynoucí z vyhlášky č. 501/2006, podle níž nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace k rodinnému domu, činí 8 metrů, a při jednosměrném provozu 6,5 metrů.

23. S tím navrhovatelé nesouhlasí (viz část III bod G jejich návrhu). Připouštějí, že podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 může být nejmenší šířka veřejného prostranství při jednosměrném provozu 6,5 metrů, jedná se ale o šířku veřejného prostranství jako celku, nikoliv pouze o šířku pozemní komunikace, která podle § 20 odst. 7 téže vyhlášky musí být nejméně 2,5 metrů. Odpůrkyně navíc nebyla oprávněna tyto požadavky zkoumat v rámci procesu pořizování územně-plánovací dokumentace, neboť § 22 vyhlášky č. 501/2006 je obsažen v její části třetí, která se ale dle § 1 odst. 2 téže vyhlášky na vymezování ploch v územních plánech nepoužije, tyto požadavky měly být zkoumány až později v případných navazujících řízeních.
24. V obojím mají navrhovatelé opět pravdu.
25. Soud se jednak ztotožňuje s výkladem navrhovatelů, že odpůrkyně mylně zaměňuje požadavky na šířku komunikace s požadavky na šířku veřejného prostranství. Úprava v § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 totiž výslovně stanoví: „**Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m**“ (zdůraznění zde i dále doplněno). Soud již ve své předchozí rozhodovací činnosti vyložil, že „požadavek na šířku 8 metrů dle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 se vztahuje na šířku veřejného prostranství jako celku, nikoliv tedy na šířku samotné pozemní komunikace. Požadavky na šířku pozemní komunikace jsou stanoveny v § 20 odst. 7 téže vyhlášky, jež vyžaduje šířku přístupové cesty nejméně 2,5 metrů“ (podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2022, č. j. 51 A 33/2022-68, odst. 35; potvrzeného rozsudkem NSS ze dne 20. 9. 2023, č. j. 4 As 246/2022-52, odst. 65-67), a ani v nyní posuzované věci nemá důvod se od tohoto výkladu odchýlit. Odpůrkyně proto nemohla založit zamítnutí námitek navrhovatelů na důvodu, že pozemní komunikace nacházející se v dotčené lokalitě má šířku jen 4,5 metrů, neboť tato šířka zjevně vyhovuje požadavkům na šířku komunikace dle § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006, zatímco odpůrkyní uváděné rozměry 8 metrů a 6,5 metrů plynoucí z § 22 odst. 2 téže vyhlášky se vztahují na jinou kategorii, a to na šíři veřejného prostranství jako celku.
26. Soud dále přisvědčuje navrhovatelům ohledně omezené aplikovatelnosti § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 v procesu územního plánování. I touto otázkou se zdejší soud již opakovaně zabýval, přičemž dovodil, že „*citované ustanovení spadá až do části třetí citované vyhlášky (požadavky na vymezování pozemků a umístování staveb na nich), nikoli do fáze územního plánování. Použije se tedy při vymezování pozemků a při umístování staveb na pozemcích, byť není vyloučeno, aby k němu přihlédly rovněž orgány územního plánování, aby předešly obtížně řešitelným problémům v navazujících správních řízeních (viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79). Nadto se toto ustanovení použije při vymezování pozemků v dosud nezastavěném území, nikoliv tam, kde pozemky již vymezeny historicky jsou či kde jsou již umístěny stavby (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, č. j. 2 As 224/2018 - 54, odst. 66).*“ (podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2021, č. j. 51 A 135/2020-69, odst. 40, shodně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 25. 8. 2022, č. j. 51 A 33/2022-68, odst. 33). K témuž závěru dospěl i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 2. 3. 2022, č. j. 65 A 10/2021-84, odst. 26: „*Vyhláška č. 501/2006 Sb. stanoví požadavky, které jasně člení do dvou skupin. První skupinou jsou požadavky na vymezování ploch (část druhá vyhlášky), druhou skupinou jsou požadavky na vymezování pozemků a umístování staveb na nich (část třetí vyhlášky). V rámci územního plánování přitom dochází výlučně k vymezování ploch, nikoliv pozemků. Struktura vyhlášky v tomto směru plně odpovídá terminologii použité ve [stavebním zákoně](#). K vymezování pozemků může docházet v územním řízení, a to ve specifické situaci,*

kteřou popisuje [§ 20 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.](#) ve svém návěští, tj. v případech, kdy obec „nemá územní plán, územní plán obce, regulační plán nebo územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny“. Právě na tyto situace úprava obsažená v [§ 20 až 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb.](#) dopadá (tento závěr podporuje například i znění [§ 20 odst. 1 vyhlášky](#), které by bylo pro územní plánování s ohledem na znění [stavebního zákona](#) [2006] i např. [§ 3 vyhlášky](#) zcela nadbytečné). Na jiné situace může uvedená úprava dopadat pouze v případě, že vyhláška na daná ustanovení přímo odkazuje, jako je tomu v případě možnosti zahrnutí pozemků staveb pro rodinnou rekreaci do ploch pro bydlení (viz [§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.](#)), přičemž tyto závěry plně obstály i v kasačním přezkumu (viz rozsudek NSS ze dne 29. 2. 2024, č. j. 10 As 109/2022-67, odst. 25 až 28).

27. Od shora uvedeného výkladu není důvod se odchýlit ani v nyní posuzované věci. Lze proto shrnout, že odpůrkyní odkazovaná vyhláška č. 501/2006 rozlišuje mezi fází koncepční, do které spadá proces územního plánování (druhá část této vyhlášky), a mezi fází realizační, do které spadají navazující povolovací řízení (třetí část této vyhlášky). Odpůrkyní zdůrazňované šířkové parametry jsou upraveny v [§ 22](#) této vyhlášky v části třetí. To znamená, že předmětné šířkové parametry jsou závazné až pro případná navazující povolovací řízení (např. řízení o umístění stavby nebo o změně využití územní), nikoliv pro samotné územní plánování. Při vymezování ploch v novém územním plánu proto odpůrkyně nebyla povinna k šířkovým požadavkům plynoucím ze zmiňovaného ustanovení vůbec přihlížet. Z téhož důvodu je nemohla označit za relevantní překážku pro vymezení zastavitelné plochy.
28. Tím není řečeno, že by odpůrkyně v rámci tvorby nového územního plánu nesměla vůbec zohlednit požadavky plynoucí z [§ 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006](#). Obecně je mohla při vymezování ploch vzít do úvahy, aby předešla případným obtížně řešitelným problémům v navazujících správních řízeních (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, 10 As 109/2022-67, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2022, č. j. 65 A 10/2021-84, odst. 27), zároveň je však nemohla považovat za natolik fixní požadavek, jak naznačuje ve vypořádání námitek navrhovatelů. Odpůrkyně přitom neuvedla žádnou další relevantní argumentaci, která by naznačovala nějaké obtížně řešitelné problémy v budoucích správních řízeních, vyjma již zmiňované (viz odst. 74 výše) mylné záměny šířky komunikace s šířkou prostranství.
29. S ohledem na uvedené lze uzavřít, že argument odpůrkyně potřebou dodržet požadavky vyhlášky č. 501/2006 nemůže obstát jako relevantní veřejný zájem, jenž by mohl odůvodnit vyšší míru omezení vlastnického práva navrhovatelů.
30. Nad rámec soud dodává, že lpění na budoucím dodržení požadavků [§ 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006](#) nedávalo příliš smysl ani v kontextu období, v němž odpůrkyně napadený územní plán schvalovala. V té době totiž odpůrkyně již mohla očekávat, že veškerá budoucí povolovací řízení probíhající v dotčeném území budou po datu 30. 6. 2024 podléhat výlučně požadavkům (nového) stavebního zákona 2021, a nikoliv požadavkům vyhlášky č. 501/2006, která od 1. 7. 2024 pozbývá platnosti. I v tomto kontextu proto nebylo ze strany odpůrkyně příliš prozíravé dovolávat se nutností dostat v budoucnu požadavkům plynoucím ze zmiňované vyhlášky.

Proporционалita přijatých důvodů – kontinuita s původním územním plánem

31. Odpůrkyně odůvodnila zamítnutí námitek navrhovatelů rovněž tím, že již v původním územním plánu byl předmětný pozemek vymezen jako plocha veřejné zeleně. To navrhovatelé nepopírali, zároveň však připomněli, že před změnou č. 1 přijaté v roce 2006 byl předmětný pozemek vymezen jako plocha zastavitelná, k čemuž připojili obsáhlý popis dotčené lokality včetně fotografických náhledů, z čehož dovozují, že předmětný pozemek je situován v územní veřejně přístupném s veřejnou infrastrukturou, a tedy je fakticky plochou veřejného prostranství (viz část III bod A návrhu).
32. K tomu soud opakuje, že napadený územní plán je územním plánem novým, jímž se do práv subjektů zasahuje zcela nově, proto argument kontinuitou s původním územním plánem může při vymezování nových ploch sloužit nanejvýš jako podpůrný důvod. V podrobnostech soud odkazuje na jiné části tohoto rozsudku, které se dané problematice věnují hlouběji (viz odst. 20 až 23 výše a tam odkazovanou judikaturu).

Otázka „černé stavby“

33. Soud nepřehlíží argument odpůrkyně, že žalobci na předmětném pozemku vybudovali bez povolení či souhlasu stavbu rodinného domu (což ostatně není v posuzované věci sporná skutečnost) a že se prostřednictvím vlivu na podobu nového územního plánu snaží docílit legalizace této „černé stavby“. Je pravdou, že pokud by navrhovatelé dosáhli toho, že by předmětný pozemek byl vymezen jako plocha pro bydlení, pak by pro ně bylo mnohem snazší dosáhnout vydání dodatečného povolení stavby, jehož nezbytným předpokladem je mj. i prokázání toho, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, jak plyne z § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona 2006 [resp. z § 256 ve spojení s § 193 odst. 1 písm. a) „nového“ stavebního zákona 2021 s účinností po 1. 7. 2024]. Naproti tomu v režimu plochy veřejné zeleně by tato podmínka byla prakticky nesplnitelná (viz regulativy této plochy shrnuté v odst. 3 výše). Přestože soud do značné míry sdílí názor odpůrkyně, že výstavba bez příslušných povolení na nezastavitelných plochách spojená až s následným pokusem o legalizaci již fakticky stojících staveb představuje obecně velmi nežádoucí jev, tak s ní zároveň nemůže souhlasit v tom, že by zrušení příslušné části napadeného územního plánu zakládalo z tohoto hlediska nějaký „nebezpečný precedens“.
34. Předně je třeba zdůraznit, že k legalizaci tzv. „černé stavby“ nedochází tím, že územní plán stavbu určitého typu v určité ploše připouští, resp. že ji svými regulativy nezakazuje. Soulad s územním plánem je pouze jeden z nutných předpokladů k dodatečnému povolení stavby, nikoliv však předpoklad jediný (opět srov. § 129 odst. 3 stavebního zákona 2006; resp. § 256 ve spojení s § 193 stavebního zákona 2021 po datu 1. 7. 2024). O dodatečném povolení stavby totiž rozhoduje příslušný stavební úřad, který zkoumá i další podmínky. Není přitom vyloučeno, že stavební úřad i navzdory souladu s územním plánem nakonec stavbu dodatečně nepovolí a nařídí její odstranění.
35. Mnohem podstatnější však je, že zrušením části napadeného územního plánu nedojde k „zavedení regulace dle přání navrhovatelů“, jak se patrně obává odpůrkyně. Dokonce tím ani nedochází k „obživení“ regulace původního územního plánu, a to právě proto, že v tomto případě jde o územní plán nový, a nikoliv pouze o jeho změnu (srov. judikaturu v odst. 20 výše). Důsledkem zrušení části napadeného územního bude to, že území spadající pod zrušením dotčenou část zůstane neupraveno a bude podléhat pouze regulaci obecných právních předpisů; čili se na něj bude hledět jako na území v obci, která nemá územní plán (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, odst. 16, nebo ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014-73, odst. 37). Úkolem odpůrkyně proto bude toto „bílé místo“

zaplnit tím, že pro dotčenou část přijme regulaci novou, přičemž konkrétní obsah této regulace může být rozličný a soudu nepřísluší toto závazně určovat (srov. odst. 23 výše). Naopak ani úspěch navrhovatelů v řízení o návrhu podle § 101b a násl. s. ř. s. jim ještě negarantuje, že území zahrnující dotčený pozemek bude vymezeno dle jejich požadavků.

36. V této souvislosti soud znovu připomíná, že neexistuje veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob dle požadavků vlastníka (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 36/2023-61, ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, odst. 71, nebo ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Proto ani navrhovatelé nemají právní nárok na to, aby jejich pozemek byl v novém územním plánu vymezen jimi požadovaným způsobem, a to platí i po jejich úspěchu v tomto soudním řízení. To ovšem nemění nic na tom, že odpůrkyně měla být k jejich námitce schopna odůvodnit, proč předmětný pozemek podrobuje určité regulaci, a zejména z jakých důvodů je tato regulace tak výrazně „přísnější“ v porovnání s pozemky jiných soukromých vlastníků – a právě v tom odpůrkyně neobstála. Přestože obecně není vyloučeno, aby mohla mít legitimní důvod pro podrobení určitého území vyšší míře regulace i na úkor jen některých vlastníků, tak v případě pozemku navrhovatelů nelze takové legitimní důvody z ničeho dovodit (srov. odst. 38-79 výše). Naopak v kontextu uspořádání jejího území a přístupu k ostatním vlastníkům (viz zejm. odst. 44-48 a 52-54) je takový přístup nejen neproporcionální, ale dokonce místy vyznívá až diskriminačně. Takový přístup rozhodně nemůže být legitimizován jen na základě toho, že sami navrhovatelé jednali v minulosti zčásti protiprávně, když na svém pozemku vybudovali stavbu bez povolení. Proto bude-li chtít odpůrkyně na pozemku navrhovatelů dosavadní regulaci zachovat, bude muset buďto doložit legitimní důvod a obhájit si jej, nebo zvážit jinou formu regulace s menší mírou omezení vlastnických práv navrhovatelů (srov. též odst. 91 níže).

Ostatní

37. Soud neshledal za nezbytné zkoumat podrobněji faktickou podobou lokality předmětného pozemku do té míry, aby zjistil její přesný vzhled až na úroveň lokalizace tamní vodní nádrže či dětských hřišť (viz str. 4-6 návrhu). Pro utvoření si představy o zkoumané lokalitě za účelem posouzení proporcionality přijaté regulace v tomto případě zcela postačuje náhled z katastrálních map ve spojení s příslušnými grafickými částmi napadeného územního plánu. Z tohoto důvodu soud pro nadbytečnost neprováděl důkazy podrobnějšími 3D náhledy přes webový portál mapy.cz.
38. Soud rovněž nepovažoval za nutné provádět důkaz svědeckou výpovědí P. B., jenž měl být dle navrhovatelů autorem nedatovaného dopisu (e-mailu) navrhovatelů adresovaným starostce odpůrkyně. Soud nemá pochyb o tom, že navrhovatelé s odpůrkyní (resp. jejími zástupci) v minulosti skutečně opakovaně komunikovali, což ostatně ani odpůrkyně nespороvala. Pro posouzení přiměřenosti přijaté regulace soud nepovažuje za nezbytné tuto komunikaci zkoumat do bližších podrobností.
39. Pokud jde o důkaz e-mailovou komunikací s Ing. arch. F. M. z června 2024, pak jej soud sice provedl, nicméně z architekta vyjádření obsaženém v tomto e-mailu neplynou pro nyní posuzovanou věc žádné podstatné skutkové závěry. Obsahově jde spíše o právní stanovisko dané k podpoře argumentace navrhovatelů.
40. Pokud jde o způsob vypořádání dalších námitek navrhovatelů ze dne 4. 2. 2022 vznesených po opakovaném veřejném projednání, pak zde odpůrkyně nikterak nepochybila, jestliže při jejich vypořádání pouze uvedla, že předmětná problematika nebyla předmětem úprav

řešených v rámci opakovaného veřejného projednání. Jak totiž plyne z § 53 odst. 2 stavebního zákona 2006, při opakovaném veřejném projednání se neprojednává znovu celý návrh, ale jen ty části, které byly v mezidobí podstatně upraveny. Proto k úspěchu tedy mohou vést jen ty námitky, jimiž účastníci diskuse o provedených změnách reagují na tyto změny (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44, odst. 31 až 35). Odpůrkyně přitom správně vyhodnotila, že změny zahrnuté do opakovaného veřejného projednání se již netýkaly území zahrnující pozemek navrhovatelů.

V. Závěr a náklady řízení

41. S ohledem na výše soud shrnuje, že i když je napadený územní plán přezkoumatelný a v části týkající se rozhodnutí o námitkách obsahuje konkrétní důvody, pro které byl pozemek navrhovatelů vymezen jako veřejná zeleň, a nikoliv jako navrhovateli požadovaná plocha pro bydlení, tak tyto důvody zároveň neobstojí v testu proporcionality (viz zejm. odst. 38 až 79 výše). Proto soud návrhu vyhověl a napadený územní plán v dotčené části – tj. v rozsahu pozemku navrhovatelů – zrušil, přičemž účinky zrušení stanovil ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věty první s. ř. s.; výrok I).
42. Po právní moci tohoto rozsudku tedy bude odpůrkyně muset v rozsahu zrušení dotčené části rozhodnout o pořízení nového územního plánu (§ 114 odst. 1 nového stavebního zákona 2021). Zohlední přitom nedostatky, které jí byly vytknuty tímto rozsudkem, pokud jde o proporcionalitu důvodů přijímané regulace vůči míře omezení vlastnického práva navrhovatelů. To znamená, že bude-li chtít odpůrkyně v rámci nově pořizované části územního plánu docílit toho, aby pozemek navrhovatelů podléhal režimu plochy veřejné zeleně, nezbyde jí než dostatečně přesvědčivě vysvětlit, proč je taková regulace na daném území opravdu nezbytná, jaký převažující veřejný zájem je takovou regulací sledován, zda jejího cíle nelze dosáhnout i jiným způsobem, resp. zda by jej nebylo možno dosáhnout i při méně výrazném omezení vlastnického práva navrhovatelů. Bude přitom nanejvýš žádoucí, aby se odpůrkyně zamyslela nad dosavadním uspořádáním svého území a v tomto kontextu důsledně zvážila, zda to, co klade k tíži navrhovatelům, není v příliš příkrém nepoměru vůči tomu, co v jiných částech svého území slevuje jiným osobám (zejména pokud jde o vymezení ploch pro bydlení v zástavbě nacházející se na území s ochranou ZPF, v některých případech dokonce s vyšší třídou ochrany, než je tomu u pozemku navrhovatelů). V této souvislosti stojí za pozornost poznámka navrhovatelů, že bylo-li zájmem odpůrkyně docílit, aby na jejím území bylo větší množství ploch zeleně a nerozšiřovala se další zástavba, tak v takovém případě nemusela nutně přistupovat k zařazení předmětného pozemku do ploch veřejné zeleně zakazující takřka jakoukoliv stavební činnost pro soukromé účely, ale mohla přistoupit i k vymezení plochy pro bydlení (popř. i plochy jiného druhu) se současným stanovením prostorového uspořádání ve formě koeficientu zastavěnosti či zeleně speciálně pro pozemek navrhovatelů. Soud připouští, že takto nastavené uspořádání by bylo k vlastnickým právům navrhovatelů jistě šetrnější, ale zároveň by mohlo naplnit účel zamezit dalšímu rozšiřování zastavitelných ploch. Nelze proto než doporučit, aby právě tímto směrem odpůrkyně zkusila nasměrovat své úvahy při zaplňování „bílého místa“, jež v jejím novém územním plánu vznikne v rozsahu pozemku navrhovatelů po právní moci tohoto rozsudku.
43. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé naproti tomu byli procesně zcela úspěšní, proto jim soud přiznal náhradu nákladů řízení proti procesně

neúspěšné odpůrkyni, a to v celkové výši 36 910,40 Kč Tato částka se skládá ze zaplacených soudních poplatků ve výši 10 000 Kč (2 x 5 000 Kč poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy) a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 26 910,40 Kč. V souladu s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) náleží advokátovi za společné zastupování dvou osob [žalobce a) a žalobkyně b)] odměna za každou takto zastupovanou osobu snižena o 20 %. Výše odměny advokáta tak zahrnuje čtyři úkony právní služby po 4 960 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání návrhu, sepsání návrhu a účast při jednání nepřesahující dvě hodiny podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu], a dále náhradu hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce navrhovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň v sazbě 21 %, tedy o 4 166,40 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny nahoru). Celkovou částku ve výši 36 910,40 Kč je odpůrkyně povinna rovným dílem zaplatit každému z navrhovatelů, každému tedy 18 455,20 Kč. Tuto náhradu nákladů řízení soud uložil odpůrkyni zaplatit navrhovatelům ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejich zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 27. června 2024

JUDr. Věra Šimůnková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.