



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatelů: **a) Na dobré adrese – Brdská rezidence Láz s.r.o., IČO: 17147719**
 sídlem Žižkova 660, Příbram II, Příbram

b) M. S.
bytem X

oba zastoupeni advokátkou Mgr. Anetou Boukalovou
sídlem Žižkova 660, Příbram II, Příbram

proti
odpůrkyni:

obec Láz
sídlem č. p. 219, Láz

zastoupena advokátem Mgr. Michalem Janíkem
sídlem Pivovarská 15, Příbram II, Příbram

o **návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 2/2024 – Změny č. 2 Územního plánu**
obce Láz, schváleného usnesením zastupitelstva obce Láz č. 38/2024 ze dne 25. 3. 2024,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 2/2024 – Změna č. 2 Územního plánu obce Láz, schválené usnesením zastupitelstva obce Láz č. 38/2024 ze dne 25. 3. 2024, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v textové i grafické části ve vztahu k pozemkům parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC, parc. č. XD a parc. č. XE v katastrálním území a obci X.**
- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit každému z navrhovatelů na náhradě nákladů řízení částku 12 890 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Anety Boukalové, advokátky.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

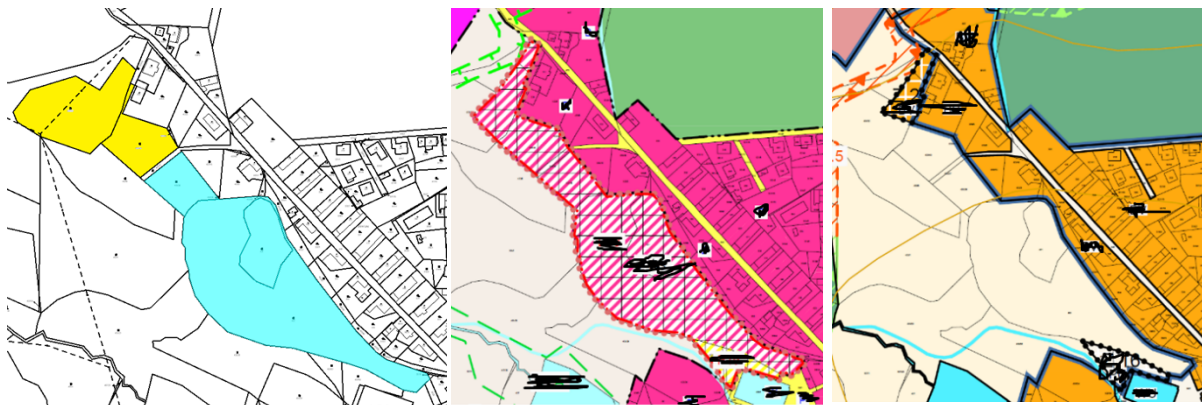
1. Navrhovatelé se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“),

podaným dne 30. 5. 2024, domáhají zrušení výše označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“), a to v rozsahu zrušení zastavitelné plochy XF zakotvené v původním znění územního plánu.

2. Na tomto místě soud předesílá, že změnou č. 1 Územního plánu obce Láz, vydaného usnesením zastupitelstva č. 86/2020 ze dne 21. 9. 2020 (dále jen „územní plán 2020“), která nabyla účinnosti současně s napadeným OOP, byla zastavitelná plocha XF určená pro obytnou zástavbu vymezená v původním znění územního plánu sloučena se sousední plochou XG do jediné plochy s označením XH. Na jejím funkčním využití se nic nezměnilo. Napadené OOP nově vytvořenou plochu XH opět rozdělilo: část původně tvořící plochu XG byla oddělena a nově označena jako XI. Ve zbytku byla plocha XH (část původně tvořící plochu XF zúžena na severní cíp a funkční využití zbylé části dané plochy, respektive dotčených pozemků bylo změněno na AP. Původní plocha XF tedy nebyla napadeným OOP zrušena zcela, došlo ale k její podstatné redukci. Navrhovatelé uvedené změny v návrhu nepřesně označují jako „zrušení plochy XF“. Přes uvedené soud kvůli přehlednosti i v odůvodnění tohoto rozsudku zachovává terminologické označení dle navrhovatelů, protože předmětem návrhu jsou změny spočívající v (materiálním) „zrušení“ podstatné části původní plochy XF.

Obsah návrhu

3. Navrhovatelka a) je vlastníkem pozemků parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC v katastrálním území a obci Láz (všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku se nacházejí ve stejném katastrálním území – *pozn. soudu*). Navrhovatel b) je vlastníkem pozemků parc. č. XD a parc. č. XE.
4. Navrhovatelé tvrdí, že pozemky parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC, parc. č. XD a východní část pozemku parc. č. XE (dále společně jen „dotčené pozemky“) byly v územním plánu 2020 v zastavitelné ploše XF určené k bydlení, jejíž využití bylo po dobu 4 let od účinnosti územního plánu 2020 (6. 10. 2020) podmíněno zpracováním územní studie. Zrušení plochy XF napadeným OOP zasahuje do jejich vlastnického práva, zejména veřejného subjektivního práva umístit na svých pozemcích obytné stavby v souladu s původním účelovým určením. Na umístění staveb v ploše XF je z pohledu stavebníka obecně právní nárok a stavební úřad nedisponuje co do přípustnosti výstavby v souladu s územním plánem žádným správním uvážením. Dotčeno je i veřejné subjektivní právo navrhovatelů své pozemky a stavby na nich v souladu s určením plochy XF užívat nejen pro vlastní potřebu, ale i pro podnikatelskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.; dále jen „Listina“). Veřejná subjektivní práva navrhovatelů jsou dotčena jak co do budoucí využitelnosti pozemků, tak s ohledem na připravovanou realizaci projektu Brdská rezidence Láz, k jehož uskutečnění navrhovatelé podnikli řadu kroků (zejména pořízení územní studie severní Láz – urbanistické řešení) a vynaložili značné finanční prostředky.



Pozemky navrhovatelky a) [modře] a navrhovatele b) [žlutě] v katastrální mapě (vlevo); plocha XF v územním plánu 2020 (uprostřed); lokalita po změnách č. 1 a č. 2 (vpravo)

5. Navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, jenž vymezuje pět kroků algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Napadené OOP neobstojí v několika krocích: odpůrkyně jednala *ultra vires*; nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem; není v souladu se zákonem a neobstojí z hlediska proporcionality.
6. Navrhovatelé namítají, že odůvodnění územního plánu 2020, v němž byla plocha XF určená k bydlení, obecně argumentovalo rozvojem bydlení z důvodů zájmu o bydlení v kvalitním a turisticky atraktivním prostředí s dobrou dopravní dostupností a o stabilizaci obyvatelstva a migraci nového. Plocha XF byla navržena s cílem stabilizace počtu a struktury obyvatelstva, předcházení úbytku obyvatel a postupného zvyšování kvality bydlení vymezením dostatečného a odpovídajícího rozsahu nových ploch pro bydlení. Její využití bylo podmíněno zpracováním územní studie, která měla řešit dopravní napojení a obsluhu, napojení na technickou infrastrukturu a podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, podmínky ochrany navrženého charakteru území, ochrany krajinného rázu a urbanistických a architektonických hodnot. Napadeným OOP byla plocha XF zrušena a pozemky, které ji tvořily, byly zařazeny do nezastavěného území s funkčním využitím AP (pole a trvalé travní porosty).
7. Vypuštění plochy XF ze zastavitelných ploch je nepřezkoumatelné. V případech, kdy jsou zastavitelné plochy rušeny, klade judikatura podstatně vyšší nároky na odůvodnění takové změny, neboť zásadně narušuje legitimní očekávání a právní jistotu dotčených vlastníků. Podle judikatury NSS je důvodem pro zrušení územního plánu nedostatečné odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování, je-li jen obsahově prázdnou parafrází zákonných ustanovení. Těmto požadavkům napadené OOP nedostalo. Jeho odůvodnění je nedostatečné a nesrozumitelné. Důvody zrušení plochy XF jsou prezentovány jako „požadavek obce na nevhodné vymezení zastavitelné plochy do druhé řady zástavby“. Tyto důvody jsou neurčité, zástupné a účelové. Není vůbec zřejmé, v čem nevhodnost spočívá, jak konkrétně by územním plánem 2020 předpokládaná citlivá obytná zástavba v ploše XF měla narušit charakteristickou urbanistickou strukturu zástavby podél silnice. Plocha XF byla jen na jedné straně silnice za stávající zástavbou. Pokud jde o zachování „exponovaných pohledů na stávající venkovská stavení“, není odůvodněno, z jakých oblastí, směrů, či perspektivy byl narušen pohledový ráz území. Tvrzenou pohledovou exponovanost odpůrkyně exaktně nedoložila (analýzou viditelnosti pomocí výpočtu krajinného indikátoru v geografických informačních systémech apod.). Není zřejmé, jak se zrušením plochy XF souvisí popis

stávající zástavby (venkovská stavení, severním směrem umístovaná kolmo k veřejnému prostoru, v jednoduchém půdorysu obdélníka a z druhé strany veřejného prostranství rovnoběžně s uliční hranou, v půdorysu písmene L). Konfigurace stávajících budov nemůže být výstavbou v ploše XF nijak dotčena. Budoucí zástavba by navíc z předmětné místní komunikace téměř nebyla vidět. Odůvodnění neobstojí i v kontextu vývoje územně plánovací dokumentace. Napadené OOP není novým územním plánem se zcela novou koncepcí území, ale jen dílčí změnou územního plánu 2020. V napadeném OOP není vysvětleno, k jakým konkrétním změnám v území došlo oproti stavu, z něž se vycházelo při přijetí územního plánu 2020. Nesrozumitelné je odůvodnění zrušení plochy XF odkazem na změnu č. 2 předchozího územního plánu z roku 2002 a skutečnost, že daná plocha byla jako zastavitelná s tímž funkčním využitím vymezena již předchozím územním plánem z roku 2002. Napadené OOP nevysvětluje, proč je okolí plochy XF hodnotnější než okolí jiných zastavitelných ploch, které byly ponechány. Zařazení či vypuštění určité zastavitelné plochy nelze odůvodňovat izolovaně, ale vždy v kontextu celého území obce. Nepřezkoumatelné a nepřiměřené je také rozšíření nepřipustného využití ploch AP nad rámec § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) [podle § 334a odst. 1 a 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, se do 30. 6. 2024 ve věcech týkajících se územního plánování postupuje podle dosavadních právních předpisů – *pozn. soudu*].

8. Zrušení plochy XF je v rozporu se zákonem a nepřiměřené, protože zasahuje do legitimního očekávání navrhovatelů založeného územním plánem 2020. Z judikatury (rozsudky NSS ze dne 9. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-28, a ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50) plyne, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou a je nezbytné, aby pořizovatel v případě pouhých změn respektoval předešlou podobu měněného územního plánu. Zastavitelné plochy jednou vymezené územním plánem lze redukovat jen v nezbytných případech, v nezbytné míře a rozsahu, co nejšetrnějším způsobem a na základě racionálních, podložených a přesvědčivých důvodů. Tak tomu v případě napadeného OOP není. Odpůrkyně nedoložila, že by dospěla při vyhodnocení územního plánu 2020 k tomu, že plocha XF je naddimenzovaná, neadekvátní či z jiného důvodu nezpůsobilá ke stanovenému využití. Pokud se odpůrkyně zamýšlela odchýlit od přijatého řešení, měla to vysvětlit a uvést, k jakým změnám došlo a proč původní důvody vymezení plochy XF pominuly, tj. proč došlo k zásadnímu obratu a zvýšenému akcentu na urbanistickou strukturu této části obce, která existovala i v roce 2020. Důvody pro zrušení plochy XF jsou zjevně zástupné a v rozporu se zásadou kontinuity územního plánování. Ke zrušení plochy XF nejsou ani žádné jiné legitimní věcné důvody, jako chybějící infrastruktura, existence ochranných pásem, zvláště chráněného území apod. Plocha XF je zcela mimo území Chráněné krajinné oblasti Brdy.
9. Odůvodnění tím, že plocha XF nebyla dosud využita, je zavádějící. Odpůrkyně skrze svůj obecní úřad účinně zablokovala vypracování požadované územní studie ve stanovené čtyřleté lhůtě. Navrhovatelé tedy v posledních čtyřech letech nemohli kvůli záměrné pasivitě odpůrkyně cokoli realizovat. Navrhovatelka a) podala v této věci zásahovou žalobu vedenou u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 41 A 2/2024. Je proto absurdní, že odpůrkyně toto klade navrhovatelům k tíži. Ani relativně delší doba nevyužití zastavitelné plochy není dostatečným argumentem pro její vypuštění, jak plyne z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 2. 2024, č. j. 66 A 4/2023-204.

10. Zrušení plochy XF je jednostranné a nepřiměřené, což odporuje § 18 odst. 1 stavebního zákona. Proporcionalita řešení zahrnuje i požadavek na rovnoměrné a spravedlivé rozprostření zátěže vlastníků jednotlivých pozemků na území obce. Napadené OOP znamená pro výstavbu na ploše XF pouze nulovou variantu, zatímco na ostatních zastavitelných plochách nedochází k žádným věcným změnám. Je-li takové řešení bez ospravedlnitelného důvodu zacíleno v zásadě pouze proti navrhovatelům, je zjevně neproporcionální a v rozporu se zásadou nediskriminace. Deklarované cíle vypuštěním plochy XF bylo možné řešit méně invazivně. Obavu z narušení charakteristické urbanistické struktury obce bylo možné vyloučit dodatečnými regulativy. Odpůrkyně má řadu nástrojů, jak podobu zástavby regulovat, například požadavky na tvar budov, jejich uspořádání, omezení podlažnosti, nastavení koeficientů zastavění apod. Úplné zrušení plochy XF bez zhodnocení a vyloučení jiných alternativ je neproporcionální.
11. Odpůrkyně při odůvodnění zrušení plochy XF překročila svou věcnou působnost. Posouzení urbanistické struktury obce mělo být provedeno příslušnými dotčenými orgány, orgánem státní památkové péče či orgánem ochrany přírody (krajinný ráz). Tento postup je nadto překvapivý a účelový, protože dotčená část obce existovala ve stávající podobě i koncem roku 2020.
12. Zrušení plochy XF nelze ospravedlnit ochranou zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“). Pozemky navrhovatelů jsou v horších třídách ochrany (III. až V.), které mají být podle § 4 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) odnímány přednostně. Tato zásada je podle § 5 odst. 1 tohoto zákona určující i pro územní plánování. Pozemky navrhovatelů jsou nevhodné pro zemědělské využití a je adekvátní je využít tak, jak s tím počítal územní plán 2020. Orgán ochrany ZPF nevznnesl požadavek na navrácení těchto pozemků.
13. Rozhodnutí o námitkách navrhovatelů je nezákonné. Navrhovatelé podali obsahově shodné námítky, které odpůrkyně shodně zamítla. Rozhodnutí o námitkách jsou nepřezkoumatelná a jejich rozsah a podrobnost neodpovídají nárokům na vypořádání námitek. Jejich odůvodnění tvoří zavádějící, nepravdivé a nezákonné argumenty a bezobsažné fráze. Odpůrkyně uvedla, že nejde o veřejně prospěšné stavby ani veřejně prospěšná opatření, a proto nedochází k omezení vlastnického práva. Jelikož toto není jediný způsob omezení vlastnického práva, nedává odůvodnění žádnou logiku. Odpůrkyně dále odkázala na kapacitu čistírny odpadních vod a jakousi „kapacitu vodních zdrojů“, aniž by rozvedla, že toto výstavbě v ploše XF brání, a aniž by bylo jasné, proč ponechala jiné zastavitelné plochy s obdobným využitím jako plocha XF. Tato úvaha je navíc ryze spekulativní, protože není podložena exaktními údaji (např. na jaký počet ekvivalentních obyvatel je stávající infrastruktura dimenzována). Nemí srozumitelné, co je myšleno „útlumem“, či zohledněním „stávajícího bydlení ve stabilizovaných sousedních plochách“. Na námitku ohledně proporcionality navrženého řešení odpůrkyně absurdně reagovala větou: „Pořizovatel není správní soud.“. Mimoběžný je také odkaz na přezkumné řízení, v němž se zkoumá pouze legalita, nikoliv proporcionalita řešení. Podle odpůrkyně musí pořízení územní studie iniciovat vlastník a obec není povinna to činit za něj. Stanovením podmínky vypracování územní studie ale odpůrkyni v souladu s § 30 odst. 2 stavebního zákona vznikla povinnost územní studii pořídit, jak potvrzuje rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111. Vypořádání námítky tak je v rozporu se zákonem a realitou. Odpůrkyně mimoběžně polemizuje s formálními náležitostmi navrhovatelů předložené územní studie. Jádrem námítky ale bylo, že navrhovatelé pro využití plochy XF vyvinuli značnou iniciativu

a vynaložili značné finanční prostředky. Zrušení plochy XF odpůrkyně dále odůvodnila odkazem na periodické vyhodnocování územního plánu, což odporuje zákonu. Z něj sice mohou vzejít konkrétní poznatky o možnosti změny určité části územního plánu, ale tuto změnu lze odůvodnit jen konkrétními skutečnostmi daného území a argumenty vztaženými k dotčené ploše. Odpůrkyně dále uvádí, že plocha XF není redukována celá, ale část je zachována s tím, že posouzení rozporuplnosti náleží přezkumnému řízení. Vypuštěna však byla dominující část plochy XF. Na věcnou polemiku s návrhem odůvodnění odpůrkyně opakovaně reagovala tak, že jí „nepřísluší komentovat odbornou zkušenost a erudici zpracovatele“. Navrhovatelé ale nepolemizovali s odbornou kvalifikací zpracovatele, nýbrž s návrhem odůvodnění. Odpůrkyně dále uvedla, že žádný dotčený orgán nevyslovil nesouhlas s redukcí plochy XF. Podstatné ale je, že odpůrkyně jej odůvodnila zájmy chráněnými dotčenými orgány, aniž by tyto požadavky od příslušných orgánů vzešly. Omezení užívání pozemků a ploch a redukcí velikosti ploch podle odpůrkyně dovoluje zákon a samospráva má plné právo k nim přistoupit. Nabídka využití ploch pro bydlení je podle ní časově omezena a pokud vlastník tento čas nevyužil, může být plocha změněna zpět na plochy zemědělské. V právním státě ale obec nemá neomezené „plné právo“ na změnu územního plánu. Plocha XF byla koncipována jako trvalá, ne časově omezená.

Obsah vyjádření odpůrkyně

14. Odpůrkyně navrhuje návrh jako nedůvodný zamítnout. Pozemky tvořící plochu XF byly určeny k bydlení více než 20 let a za tu dobu nebyly k tomuto účelu vlastníky ani zčásti využity. Převážná část z nich byla pro zástavbu venkovským bydlením určena už od změny předchozího územního plánu z roku 2002. V letech 2009 až 2012 pak došlo k rozšíření zastavitelných ploch v obci o dalších 7,148 ha. Těmito nekoncepčními a nepotřebnými změnami byly vytvořeny nové zastavitelné plochy, přestože ty dosavadní nebyly využity. Tehdejší tristaní správu obecních záležitostí dokresluje skutečnost, že na nákladech na tyto změny se vůbec nepodíleli vlastníci, na jejichž popud k rozsáhlým změnám zemědělských pozemků na zastavitelné došlo.
15. Obecně platí, že nabídka využití ploch územním plánem není poskytnuta na dobu neurčitou, ale je časově omezena. Časový test pro využití plochy XF k určenému účelu marně vypršel, a proto přistoupila odpůrkyně k její redukcí. Odpůrkyně je podle § 5 odst. 6 stavebního zákona dokonce povinna změnit územní plán ve vztahu k pozemkům, které dlouhodobě neplní nebo nezačaly plnit svůj účel. Změna vlastníka není podstatná. Podle judikatury NSS je třeba již při přijímání územního plánu koncepčně prověřit, zda jsou plánované záměry realizovatelné, a zabránit tak vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či nepovolitelné. Minulá politická reprezentace ale na tento požadavek rezignovala. Po přijetí změn se ukázalo, že výstavba v ploše XF je nemožná, a lze tedy přistoupit k limitaci a funkční změně této plochy, dlouhodobě nevyužívané pro stanovený účel. K její redukcí přistoupila odpůrkyně na základě místní znalosti. Zastupitelé se jednomyslně shodli, že je nutné vyhodnotit a případně upravit a redukovat plochy dosud určené k zástavbě, u nichž nebyla dlouhodobě zjištěna adekvátní aktivita směrem k realizaci výstavby a není zajištěn přístup k jednotlivým pozemkům z hlediska stavebního zákona. To bylo zjištěno u ploch XF a XK, které byly podstatně redukovány, nikoliv zcela vypuštěny.
16. Odpůrkyně zjistila, že výstavbu v ploše XF nelze v dohledné době realizovat také z dalších důvodů. Chybí příjezdová komunikace. I pokud by bylo možné napojení na místní komunikaci, veškerý provoz z této lokality by probíhal po dlouhé, úzké a již nyní přetížené místní komunikaci 7c, kterou navíc hojně využívají cykloturisté. Vozovka je široká

max. 4 m, místy jen 3,5 m, což způsobuje dopravní problémy již nyní. Protijedoucí osobní vozidla se vyhýbají zajižděním do vjezdu sousedních domů, v případě traktorů a nákladních aut je třeba couvat. Neřešitelný je problém s proudy dešťových vod v době přívalových lijáků, které jsou s ohledem na změnu klimatu častější a intenzivnější. Na místní komunikaci 7c je enormně velké převýšení, což způsobuje, že valící se voda z lesů nad plochou XF vydatně zaplavuje její převážnou část, rozlévá se po níže ležících loukách a do vodního toku Litavka se pak voda vlévá postupně, nikoliv prudce. Plocha XF v celé délce přímo sousedí se záplavovým územím. Pokud by byla uskutečněna výstavba rodinných domů na ploše XF, bylo by nutno vybudovat rozsáhlou dešťovou kanalizaci nejen pro tuto plochu, ale i pro všechny obytné domy nad plochou XF, jejichž zahrady a dvory se k ní svažují. Dalším důvodem je kapacita čistírny odpadních vod (700 osob), kterou nelze bez značných investic zvýšit. Odpůrkyně má nyní 640 trvale přihlášených obyvatel, nehledě na rekreační objekty a penziony v této turisticky se rozvíjející podbrdské oblasti. Na hranici kapacity jsou také čerpadla, která zásobují obec pitnou vodou. I jejich modernizace by byla spojena s enormními investicemi, které odpůrkyně není schopna vynaložit. Od roku 2021 proto platí uzávěra na připojování k vodovodu a nová výstavba rodinných domů je vázána na budování studní a vrtů. Výstavba velkého počtu rodinných domů se studnami v ploše XF by sebou nesla riziko poklesu hladiny podzemních vod a ztráty vody v okolních studnách. Vlastníci pozemků v ploše XF nevznegli při projektování splaškové kanalizace v roce 2016 požadavek na napojení těchto pozemků na hlavní řad kanalizace. Byla tak vybudována pouze jedna kanalizační přípojka pro jeden stavební objekt k pozemku navrhovatele b), který zůstal určen k zástavbě. Navrhovatelé podali podnět na zadání územní studie až v roce 2023 poté, co se dozvěděli o záměru redukovat plochu XF změnou územního plánu.

17. Odpůrkyně tedy přijetím napadeného OOP sledovala veřejný zájem na zajištění příznivého životního prostředí svých občanů, jehož by se enormní výstavba v této lokalitě negativně dotkla (zahuštění dopravy, změna odtokových poměrů, riziko záplav, ztráta vodních zdrojů). Pro obecní rozpočet jsou nereálné velké investice do infrastruktury. Požadavky navrhovatelů vnucujících odpůrkyni své představy o řešení území popírají její právo na samosprávu a možnost přehodnotit účelné využívání území. Veškeré dotčené orgány se změnou souhlasily. Krajský úřad Středočeského kraje v koordinovaném stanovisku ze dne 9. 1. 2024, č. j. 00671/2024/KUSK, kvitoval podstatnou redukci nevyužitých zastavitelných ploch pro bydlení a jejich převedení do ploch zemědělských.
18. Odpůrkyně dále sledovala hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel, obnovu funkční kostry obsluhy území a zajištění efektivního využívání zastavěného území. Rozsah zastavitelných ploch je úměrný velikosti a významu sídla a jeho technické a dopravní infrastruktury. Ukáže-li se po vymezení zastavitelné plochy, že vlastníci nepřikročili k výstavbě a že výstavba na převážné části této plochy je neproveditelná, nebo jen se značnými obtížemi, jde o právně relevantní důvod k úpravě této plochy. Taková změna územního plánu nemůže nepřiměřeně a nezákonně zasáhnout do práv navrhovatelů. Po redukci plochy XF je v obci stále dostatečná rezerva zastavitelných ploch, a to ve vhodných lokalitách. V procesu územního plánování často dochází ke střetu protichůdných zájmů soukromých a veřejných a je běžné, že územní plány a jejich změny zasahují do vlastnických práv. Takový zásah však není důvodem pro zrušení územního plánu, je-li přiměřený a důvodný. Odpůrkyně odmítá, že by si v této věci počínala svévolně a diskriminačně. Při stanovení nového funkčního využití plochy XF postupovala v souladu s veškerými zásadami a cíli územního plánování, které spadají do její samostatné působnosti, do níž smí státní moc zasahovat jen omezeně.

Replika navrhovatelů

19. Podle navrhovatelů je pro projednávanou věc irelevantní vývoj územně plánovací dokumentace předcházející přijetí územního plánu 2020, který vymezil právní vztahy v území, včetně plochy XF. Je lhostejné, zda nově, nebo zda je převzal z předchozí územně plánovací dokumentace. Nemístná je i poznámka odpůrkyně o financování změn předchozího územního plánu z roku 2002. Tvrzení odpůrkyně o vypršení časového testu pro využití plochy XF je zavádějící. Je to přesně naopak. Územní plán 2020 stanovil čtyřletou lhůtu pro pořízení územní studie. Ta by vypršela v říjnu 2024 a poté by bylo možné pozemky využít i bez územní studie. Odpůrkyně si pořízení územní studie sama stanovila, ale rezignovala na něj, čímž využití plochy XF záměrně blokovala. Tvrzení odpůrkyně, že nabídka využití ploch územním plánem je časově omezena, nemá oporu v zákoně. Zastavitelné plochy nelze časově limitovat. Odpůrkyně absurdně tvrdí, že je povinna pořídit změnu ve vztahu k pozemkům, které neplní stanovený účel. Plocha XF ale nemohla začít plnit svůj účel v důsledku systematické nečinnosti odpůrkyně při pořizování územní studie. Odpůrkyně dále nepřijatelně zpochybňuje územní plán 2020, když nepodloženě tvrdí, že plocha XF nebyla dostatečně vyhodnocena a její využití je nereálné. Územní plán zakládá svým adresátům legitimní očekávání a nelze ho svévolně popřít, když se přestane nové politické reprezentaci hodit. Odpůrkyně nevysvětlila, proč by využití plochy XF mělo být nesmyslné, nerealizovatelné či nepovolitelné. Tvrzení o místní znalosti a jednomyslnosti zastupitelů jsou irelevantní. Není dále zřejmé, jaká „adekvátní aktivita směrem k realizaci výstavby“ by podle odpůrkyně měla být podnikána. Aktivitu by měla vyvíjet odpůrkyně, která si uložila zpracování územní studie.
20. Důvody zrušení plochy XF, které odpůrkyně uvádí, měly být součástí odůvodnění napadeného OOP. Nijak je nedoložila a neobstojí. Není pravdou, že by výstavbu neumožňovala dopravní situace. Takový závěr nevyslovil silniční správní úřad, do jehož kompetence takové posouzení spadá. Příjezdová komunikace nechybí. Místní komunikace 7c, která vede do Chráněné krajinné oblasti Brdy, není významně zatížena tranzitní dopravou a může plochu XF obsluhovat. Sjezd ze severní části této komunikace na plochu XF je stavebně-technicky proveditelný. Míjení osobních a nákladních automobilů je též možné. Dopravní situace by se využitím plochy XF nezhoršila. Zástupný je i argument přívalovými lijáky. Nezminil ho žádný dotčený orgán. Tyto skutečnosti musely navíc být známy již při přijetí územního plánu 2020 a jsou řešitelné. Kapacita ČOV a vodovodu musela být odpůrkyni známa již v roce 2020. Nedoložila, že by populační přírůstek představoval podstatnou změnu nově odůvodňující zrušení plochy XF, ani údaje o kapacitě technické infrastruktury či tvrzení o poklesu podzemních vod. Podle navrhovatelů takové problémy nehrozí, což dokládají odkazem na webové stránky *Hydroekologický Informační Systém VÚV TGM* provozované Výzkumným ústavem vodohospodářským T. G. Masaryka, veřejnou výzkumnou institucí. Opak by měla odpůrkyně přezkoumatelným způsobem rozvést a doložit v odůvodnění napadeného OOP. Je legitimní, že navrhovatelé iniciovali zpracování územní studie. Důvody, na jejichž základě měla odpůrkyně zjistit, že využití plochy XF je nerealizovatelné, byly známy již v roce 2020. Nejde proto o nové skutečnosti odůvodňující změnu územního plánu. Odpůrkyně nedoložila objektivní nerealizovatelnost výstavby. Tím, že tyto důvody neuvedla v odůvodnění napadeného OOP, zbavila navrhovatele možnosti s nimi polemizovat. Navrhovatelé odpůrkyni nic nevnučují. To ona přijala územní plán, v němž plochu XF vymezila. Kladná stanoviska dotčených orgánů, jichž se odpůrkyně dovolává, dokládají pouze to, že napadené OOP nekoliduje s veřejnými zájmy. Neznamenají ale, že zásah do soukromých práv je řádně odůvodněný a přípustný.

Podstatný obsah správního spisu

Regulace plochy XF v územním plánu 2020

21. Napadené OOP mění územní plán 2020, který vymezoval zastavitelnou plochu XF (*plocha bydlení*) s hlavním využitím pro bydlení v rodinných domech (str. 21 textové části). Pro plochy B byly stanoveny také podmínky pro výškové a prostorové využití území: stávající nebo max. 1 nadzemní podlaží s možností využití podkroví (stávající nebo lze upravit výšku na maximálně 9,5 m); střecha – typ sedlová, polovalbová, valbová (za podmínky hřebene delšího než 4 m), pultová (pouze na doplňkové stavby). Na str. 11 výrokové části územního plánu 2020 bylo stanoveno, že plocha XF bude obsluhována z místní komunikace. Odůvodnění (str. 57 textové části) k ploše XF uvádělo, že se nachází v severní části sídla Láz, navazuje na zastavěné území a „je navržena s cílem stabilizace počtu a struktury obyvatelstva obce Láz, předcházení úbytku obyvatel a s cílem postupného zvyšování kvality bydlení na území obce vymezením dostatečného a odpovídajícího rozsahu nových ploch pro bydlení. Předností je, že obytná plocha se nachází v klidovém území z dosahu negativních vlivů z výrobních zařízení.“
22. U plochy XF bylo [společně s plochou XG (*plocha veřejných prostranství*)] rozhodování o změnách podmíněno zpracováním územní studie 2.ÚS. Ta měla „podrobně řešit členění plochy na jednotlivé pozemky a jejich dopravní napojení a dopravní obsluhu, napojení na veřejnou technickou infrastrukturu a podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, včetně podmínek ochrany navrženého charakteru území, zejména ochrany krajinného rázu a urbanistických a architektonických hodnot (například uliční a stavební čáry, počet podlaží, výšku zástavby, objemy a tvary zástavby, intenzitu využití pozemků, návrh veřejných prostranství a veřejné zeleně).“ Lhůty pro pořízení jednotlivých územních studií, jejich schválení a vložení dat do evidence územně plánovací činnosti „budou stanoveny na základě aktuálních podmínek a poptávky v území, a to však nejpozději do 4 let od vydání [územního plánu 2020]“. V odůvodnění se na str. 69 uvádí, že lhůta pro pořízení jednotlivých územních studií, jejich schválení a vložení dat do evidence územně plánovací činnosti je stanovena na čtyři roky.
23. Ve výrokové části územního plánu 2020 se lze v kapitole b) *základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot* na str. 7 textové části dočíst, že předmětem územního plánu je rozšíření zastavitelného území o plochy bydlení, přičemž plochy stávající zástavby jsou doplněny jen v nezbytně nutném rozsahu o nové záměry, které respektují charakteristické urbanistické založení sídla. Územní plán 2020 si stanovil za cíl mimo jiné zachovávat a rozvíjet urbanistickou strukturu sídel s propojením na okolní krajinu při respektování krajinného rázu, rozsah zastavitelných ploch řešit úměrně velikosti a významu sídla ve struktuře osídlení a úměrně kapacitě jeho technické a dopravní infrastruktury, nevymezovat žádné zastavitelné plochy s výjimkou těch, které rozšiřují zastavěné území přiměřeně velikosti a významu sídla ve struktuře osídlení a ploch technické infrastruktury, čelit nepříznivému trendu klesajícího počtu obyvatel vytvářením územně technických podmínek pro kvalitní bydlení a rozvoj pracovních příležitostí, podporou mladých rodin zlepšit věkovou strukturu obyvatelstva. Na str. 8 textové části územní plán 2020 deklaruje, že chrání urbanistickou strukturu a architektonický ráz zástavby sídla a kulturní krajinu a dochovaný krajinný ráz území a že navrženým řešením nedojde ke znehodnocení stávajících

hodnot. Stanoví, že stavby i změny staveb musí důsledně respektovat charakter, prostorové uspořádání a měřítko dochované zástavby – zejména dodržení hmot a proporcí objektů vzhledem k stávajícím tradičním sousedním stavbám (tj. charakteristický obdélníkový půdorys, výška hřebene, výška římsy, tvar a sklon střechy, štíty a jejich orientaci, historické architektonické detaily). Obdobně v části kapitoly c) věnované urbanistické koncepci (str. 9 textové části) je uvedeno, že vymezením ploch pro bydlení vytváří územní plán podmínky pro stabilizaci počtu obyvatel, zlepšení věkové struktury obyvatelstva a udržení obyvatel v obci. Nové plochy pro bydlení jsou situované po obvodě sídla a navazují na zastavěné území a na plochy dopravní infrastruktury. V části kapitoly d) *koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití* se na str. 13 k silniční dopravě uvádí, že navržené lokality budou dopravně obslouženy ze stávající silniční sítě, přičemž v rozvojových plochách je umožněn vznik nových místních a účelových komunikací. Dopravní napojení zastavitelných ploch je třeba řešit prostřednictvím sítě kapacitně odpovídajících silnic nižších tříd a místních komunikací, s co nejmenším počtem přímých vjezdů na silnici I. a III. třídy. K zásobování pitnou vodou se tamtéž uvádí, že je vyhovující. Připojení rozvojových lokalit bylo podmíněno realizací opatření specifikovaných v „*Posouzení vodovodní sítě obce Láz*“ z května 2017, případně její aktualizací.

24. V kapitole c) odůvodnění územního plánu 2020 je k souladu návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem (str. 42 a násl. textové části) uvedeno, že „[p]ro zachování jedinečné urbanistické struktury území jsou vymezeny plochy rozvoje v návaznosti na zastavěné území a stanovuje pro ně podmínky pro změny jejich využití, kterými bude zajištěno zachování volné krajiny a hodnot území“, „[p]ři vymezování nových zastavitelných ploch byl výrazně zohledňován stávající stav veřejné infrastruktury, a to především z důvodu jejího možného hospodárného a účelného využití při dalším rozvoji obce“, „[n]ávrhové plochy jsou směřovány především do okrajových částí, do proluk a do ploch s nejmenší mírou omezení a s logickými vazbami na dopravní a technickou infrastrukturu“, nebo že „[n]ová zástavba je převážně situována v návaznosti na zastavěné plochy v dosahu stávajících komunikací a stávajících i navržených inženýrských sítí. [...] Uvážlivým návrhem zastavitelných ploch a stanovením podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití je minimalizován dopad na kulturní a urbanistické hodnoty území zejména na venkovský ráz sídla a pohledově významná panoramata sídla v krajině. Je respektována stávající veřejná technická i dopravní infrastruktura a vybavenost řešeného území.“ K souladu s úkoly územního plánování odůvodnění na str. 47 textové části mimo jiné uvádí, že „rozsah zastavitelných ploch je řešen úměrně velikosti území a kapacitě jeho veřejné infrastruktur[y]“ a „navrhované lokality jsou dobře napojitelné na dopravní systém i na technickou infrastrukturu“.
25. V kapitole k) odůvodnění komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty se na str. 51 textové části uvádí: „V současné době dochází k nárůstu požadavků na bydlení, které je dáno především nadprůměrnou kvalitou životního prostředí. Snaha vyčlenit další pozemky pro bydlení a pro smíšené obytné využití vyplývá především ze zájmu o bydlení v kvalitním a turisticky velmi atraktivním prostředí s dobrou dopravní dostupností. Z důvodu stabilizace místního obyvatelstva, event. migrace nového, jsou vytvořeny předpoklady pro kvalitní bydlení. [...] S uvedenými zastavitelnými plochami je spojen také rozvoj veřejných prostranství a technické a dopravní infrastruktury. Navržené řešení přispěje k realizaci požadavků obce a jeho obyvatel na rozvoj, přičemž jsou respektovány všechny hodnoty v řešeném území.“ Z další části této kapitoly věnované zdůvodnění stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití (str. 53 a násl.) plyne, že podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití mají za cíl

zajistit, aby změny ve využití území včetně nové zástavby vytvořily harmonický celek se stávající zástavbou a zachovat všechny dochované prvky historické urbanistické struktury, jako půdorys, parcelace, hmotové struktury a architektonické prvky historické zástavby. K vymezení ploch bydlení (B) a ploch smíšených obytných (S) odůvodnění uvádí, že „[p]ro využití těchto ploch musí dojít k dohodě o prodeji pozemku mezi současným vlastníkem a stavebníkem za oboustranně dohodnutých podmínek. Ne vždy se tak v současné době stane, proto musí být nabídka stavebních míst poněkud vyšší, než je skutečná poptávka po stavebních místech a než kolik nových bytů požaduje výše uvedený výpočet potřeby bytů. [...] Převís nabídky zastavitelných ploch bydlení vyplývá i z nedostatku vhodných proluk v zastavěném území [...]“. K silniční dopravě je na str. 59 uvedeno, že šířkové parametry místních a účelových komunikací jsou většinou nevyhovující a v zastavěném území bez chodníků. Zásobování pitnou vodou je hodnoceno jako vyhovující. Nové vodovodní řady budou řešeny v rámci nové (výhledové) zástavby, k dosud nenapojeným objektům, pro zokruhování a zkapacitnění. Odkazuje se na realizaci opatření specifikovaných v „Posouzení vodovodní sítě obce Láz“ jako nezbytnou podmínku připojení rozvojových lokalit. K odpadním vodám se v souvislosti s rozvojem obce uvádí, že bude řešena dostavba stávající kanalizace k doposud nenapojeným objektům a výstavba nové kanalizace v rámci nové zástavby (zastavitelných ploch).

26. Z odůvodnění velikosti navrhovaných ploch na str. 72 a násl. kapitoly l) vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch plyne, že v obci bylo ke dni 31. 12. 2017 hlášeno k trvalému pobytu 614 obyvatel. Územní plán 2020 nabízel výstavbu cca 129 objektů pro bydlení pro cca 320 obyvatel. Vzhledem k tomu, že „ne všechny stavební nabídky budou využity k výstavbě z důvodů majetkoprávních, a že ne všechny nové objekty bydlení budou sloužit k trvalému bydlení“, je výpočet výsledného nárůstu trvale bydlících obyvatel redukován. Po redukci se předpokládá reálný nárůst o cca 80 trvale bydlících obyvatel.
27. V kapitole n) vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa se na str. 81 uvádí: „Pokud nebude změnou územního plánu navržen jiný způsob využití zbylých pozemků, zůstává platný stávající způsob využití. Případné nevyužité pozemky budou navraceny zemědělskému a lesnímu půdnímu fondu.“

Změna č. 1 územního plánu 2020

28. Souběžně s přijímáním napadeného OOP probíhal proces přijímání změny č. 1 územního plánu 2020, která nabyla účinnosti téhož dne jako napadené OOP (12. 4. 2024) a kterou byla provedena konverze územního plánu 2020 do jednotného standardu územně plánovací dokumentace. Nedošlo k žádným věcným změnám územního plánu 2020 ani jeho koncepce. Byly pouze přechíslovány zastavitelné plochy, plochy přestaveb a plochy změn v krajině a změněny názvy ploch s rozdílným způsobem využití. Plocha XF (nově s funkčním využitím BV – *bydlení individuální*) byla společně s původní plochou XG nově označena jako plocha XH.

Proces přijímání napadeného OOP

29. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo na svém zasedání dne 24. 7. 2023 usnesením č. 68/2023 o pořízení změny č. 2 zkráceným postupem podle § 55a stavebního zákona. Usneseními č. 100/2023 ze dne 25. 9. 2023 a č. 116/2023 ze dne 13. 11. 2023 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně obsah změny č. 2. Usnesením č. 123/2023 ze dne 28. 12. 2023 zastupitelstvo odpůrkyně v návaznosti na zjištění kontrolního výboru revokovalo usnesení č. 116/2023 ze

dne 13. 11. 2023 a novým usnesením č. 125/2023 ze dne 28. 12. 2023 schválilo obsah změny č. 2. Obsah změny č. 2 datovaný z června 2023 v části e) *prověření záměrů na základě požadavků obce* stanoví, že budou vypuštěny plochy XK a XF s výjimkou ve výkresech vyznačených částí.

30. Návrh změny č. 2 byl doručen veřejnou vyhláškou zveřejněnou dne 7. 12. 2023, kterou bylo současně oznámeno veřejné projednání návrhu změny č. 2 s poučením veřejnosti o možnosti uplatnění námitek a připomínek. Veřejné projednání se konalo dne 8. 1. 2024.
31. Navrhovatelé uplatnili dne 15. 1. 2024 námitky, v nichž rozsáhle namítali, že navržená změna vylučuje realizaci plánovaného developerského projektu, s jehož přípravou již započali a pořídili urbanistickou studii. Tím zásadně a nepřiměřeně omezuje jejich vlastnické právo a právo podnikat, a to v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů a principem kontinuity územního plánování. Navrhovatelé se snažili zjistit, zda bude pořízena územní studie. V dobré víře legitimně předpokládali, že pořízena bude, a za tím účelem aktivně činili kroky. Není pravdou, že nepodnikli žádné kroky k využití plochy XF. Naopak odpůrkyně mu dlouhodobě bránila. Návrh v rozporu s § 68 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nevysvětluje, proč jsou dotčené pozemky nevhodné pro obytnou zástavbu, a proto je nesrozumitelný a nepřezkoumatelný a odporuje zásadám uvedeným v § 2 a § 3 správního řádu. Zrušení plochy XF nemá oporu ve stanoviscích dotčených orgánů, které se k její údajné nevyužitelnosti pro výstavbu nevyjádřily. Dotčené pozemky se přitom nacházejí v nižších třídách ochrany ZPF, a tak jsou nevhodné pro využití zemědělské, a naopak vhodné pro využití jiné. Odůvodnění změny č. 2 je nevěrohodné, zejména požadavek na zachování urbanisticky kvalitní části sídla a exponovaných pohledů na venkovská stavení. Zástavba v obci je nejednotná. Odpůrkyně si těchto hodnot musela být vědoma již při přijímání územního plánu 2020. Návrh neobsahuje žádný přezkoumatelný důvod pro změnu funkčního využití. Zásah do práv navrhovatelů je hrubě neproporcionální bez snahy o minimalizaci zásahu. Zatímco jejich pozemky byly vyřazeny ze zastavitelných ploch, jiné obdobné zastavitelné plochy byly zachovány (XL, XM, XN, XO, XP nebo XJ). V této souvislosti citovali také judikaturu NSS k podmínkám proporcionality zásahu do vlastnického práva územním plánem a principu kontinuity územního plánování. Namítli také nedostatečné odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování, a rozpor zejména s § 18 odst. 1 a 4 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.
32. Odpůrkyně námitkám nevyhověla. S obsahem námitek se vypořádala po jednotlivých odstavcích. Opakovaně uvedla, že územní plán může omezit využití pozemků a rozsah ploch. Odmítla, že by návrh omezoval vlastnická práva navrhovatelů, protože „se nejedná o VPS ani VPO“. Odvolávala se na právo rozhodovat o svém rozvoji „také s ohledem na kapacity ČOV a kapacity vodních zdrojů“ a zohlednit stávající bydlení ve stabilizovaných sousedních plochách a na právo v souladu s § 55 odst. 1 stavebního zákona uskutečnit změnu každé čtyři roky. „Právě pro vyvážené podmínky z hlediska kapacity ČOV a kapacity vodních zdrojů“ přistoupila k redukci plochy XF. K argumentaci přípravou projektu uvedla, že pořízení územní studie musí iniciovat i financovat vlastník. Obec nemá žádnou povinnost to činit za něj. Materiál předložený navrhovateli nesplňuje náležitosti územní studie a jiná projektová příprava jí není známa. Uvedla dále, že vyzvala dotčené orgány k vyjádření a žádný nevyslovil s redukcí plochy XF nesouhlas. Na polemiku s odůvodněním redukce plochy XF reagovala tím, že jí „nepřísluší komentovat“ odbornost zpracovatele či úvahu vlastníka. K mnoha bodům uvedla, že se nejedná o námitku, ale připomínku. Na námitku,

že jiné zastavitelné plochy byly zachovány, reagovala tak, že další rozvoj je tedy možný. K námitce, že nebyla vyhodnocena vhodnost zařazení dotčených pozemků do ploch AP, uvedla, že odůvodnění lze doplnit. Nezbytnost redukce ploch XK a XF „posoudila samospráva z místní dokonalé znalosti“, přičemž toto právo „jí nelze upřít“. Uvedla dále, že nabídka využití ploch pro bydlení je časově omezena a pokud vlastník tento čas nevyužije, mohou být pozemky navraceny do ploch zemědělských. Navrhovatelé si sami odpověděli, když uvedli, že změna funkčního využití plochy může obstát jen tehdy, je-li odůvodněna závažnými věcnými důvody, jako je věcná nesprávnost a závažná kolize s veřejným zájmem, nebo změnami, k nimž došlo po přijetí územního plánu a které vyžadují jeho přehodnocení.

33. V závěru dokumentu, který obsahuje rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu napadeného OOP, jsou obsaženy „*POKYNY PRO ZPRACOVATELE*“, kterými odpůrkyně žádá doplnit další důvody pro vypuštění plochy XF (XH): (1) problematické a obtížně řešitelné podmínky se srážkovými vodami s hrozbou povodní v zástavbě podél toku Litavky; (2) zhoršení dopravní obslužnosti v celé přilehlé stávající zástavbě, ta je už v současnosti velice špatná a nelze ji nijak kapacitně řešit a (3) nejasné řešení vybudování inženýrských sítí (tlakové poměry v obecním vodovodu nedovolují napojení dalších odběratelů a není vhodný prostor pro trasu potencionálního řadu splaškové kanalizace i vodovodu).
34. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo dne 25. 3. 2024 usnesením č. 38/2024 o vydání napadeného OOP opatřením obecním povahy č. 2/2024. Opatření obecní povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 28. 3. 2024 a sejmuta dne 15. 4. 2024.

Regulace dotčených pozemků po účinnosti napadeného OOP

35. Z grafické části napadeného OOP, hlavního výkresu, vyplývá, že funkční využití pozemků tvořících v územním plánu 2020 plochu XF bylo, s výjimkou části pozemku parc. č. XE, změněno na AP – *pole a trvale travní porosty*. Původní plocha XF (po změně č. 1 spojená s původní plochou XG a souhrnně pojmenovaná XH) tím byla zúžena pouze na severní cíp tvořený částmi pozemku navrhovatele b) parc. č. XE a sousedního pozemku parc. č. 495. Část plochy XH která v územním plánu 2020 tvořila plochu XG, byla opět oddělena a tvoří samostatnou plochu XI. Podmínka zpracování územní studie vztahující se k ploše XH byla zrušena.
36. Ve výrokové části úplného znění územního plánu obce Láz po změnách č. 1 a 2 věnované stanovení podmínek pro využití ploch (str. 16 a násl.) je pro plochy AP stanoveno hlavní využití pro intenzivní a extenzivní hospodaření se zemědělskými travními porosty a ornou půdou nebo činnosti a zařízení, které s tímto hospodařením souvisí.
37. V odůvodnění napadeného OOP v kapitole d) *soulad návrhu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území* se mimo jiné uvádí, že koordinuje veřejné a soukromé zájmy na rozvoji území, přičemž ty soukromé „se odráží zejména v lokalitách určených pro rozvoj individuální obytné výstavby a [lze je] považovat i za veřejný zájem obce, neboť přiměřený rozvoj obytných ploch, který zabezpečí přírůstek počtu obyvatel v obci, nebo rozvoj služeb v daném území je pro obec přínosem“. Urbanistická koncepce se nemění.

38. V kapitole k) *komplexní zdůvodnění přijatého řešení* se obecně uvádí, že urbanistická koncepce územního plánu vychází z historického vývoje sídel, kontinuity územního plánování a požadavků, kladených na jeho další rozvoj, mimo jiné jednoznačně vymezit hranice mezi zastavěným (resp. zastavitelným) a nezastavěným územím s cílem zajistit jeho ochranu před negativními urbanizačními vlivy. Řešení změny č. 2 vychází z aktuálního stavu a podmínek v území a z požadavků na rozvoj obce. Důvodem redukce plochy XF (XH) je „požadavek obce na nevhodné vymezení zastavitelné plochy do druhé řady zástavby“. Odůvodnění popisuje, že zástavba v Dolním Lázu „vytváří charakteristickou urbanistickou strukturu obce, která je daná historickým vývojem sídla. Urbanistická struktura v této části obce je typická oboustranně úzce obestavěnou místní komunikací venkovskými staveními s protaženým půdorysem. Půdorysy venkovských stavení jsou severním směrem umístovány kolmo k veřejnému prostoru, tj. štítem a v jednoduchém půdorysu obdélníka. Oproti tomu z druhé strany veřejného prostranství jsou venkovské objekty orientovány rovnoběžně s uliční hranou, tj. bez štítu do ulice a v půdoryse ve tvaru písmene „L“.“ Z důvodu zachování této urbanisticky kvalitní části sídla a exponovaných pohledů na stávající venkovská stavení je plocha vypuštěna. Dalším důvodem je skutečnost, že tato plocha byla jako zastavitelná se stejným způsobem využití vymezena již v předchozím územním plánu z roku 2002 (jeho změna č. 2 byla pořizována během roku 2011) a nebyly provedeny žádné kroky k jejímu využití stanoveným způsobem.
39. V kapitole l) *vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* a shodně v kapitole n) *vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkce lesa* odůvodnění změny č. 2 je uvedeno, že byla vyhodnocena potřeba vymezení zastavitelných ploch a bylo prověřeno, že plochy XH a XX (dříve XK – pozn. soudu) jsou určeny k zástavbě již přes 10 let, a proto byly navráceny do ZPF, přičemž „[t]ato kompenzační opatření jsou provedena také pro možný nový zábor ZPF v rámci dalších změn ÚP“.

Posouzení návrhu soudem

Legitimace navrhovatelů a splnění procesních předpokladů

40. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Napadené OOP bylo vydáno formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení správního řádu a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání napadeného OOP byla vyvěšena dne 28. 3. 2024, tudíž nabylo účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 12. 4. 2024.
41. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Navrhovatelka a) svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC, což soud ověřil v katastru nemovitostí z listu vlastnictví č. 592 pro katastrální území Láz. Navrhovatel b) svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků parc. č. XD a parc. č. XE, což soud ověřil v katastru nemovitostí z listu vlastnictví č. 621 pro katastrální území Láz. Mezi účastníky řízení je nesporné, že napadeným OOP došlo ke změně funkčního využití uvedených pozemků. Podle ustálené judikatury platí, že je-li územním plánem nebo jeho změnou změněno funkční využití pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat

předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, či ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63). Navrhovatelé tedy jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu.

42. Soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 28. 3. 2024. Soud rozhodl ve věci bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny podmínky § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.
43. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu přezkumu, 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). V pěti krocích tohoto algoritmu soud zkoumal, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy (1. krok), zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (2. krok), zda byl při vydávání opatření obecné povahy dodržen zákonem stanovený procesní postup (3. krok), zda opatření obecné povahy není v rozporu s hmotným právem (4. krok) a zda je zvolená regulace proporcionální (5. krok). Přitom se zabýval jen těmi kroky, které navrhovatel zahrnul do návrhových bodů (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát však v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, vyslovil, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný. Soud, tím méně účastníci, nemusejí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se stává dobrovolnou pomůckou. Tím pádem není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává.
44. Posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva soudem (pátý krok algoritmu) je nicméně v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno předchozím seznámením odpůrce s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatele, a to prostřednictvím námitek, v nichž je na potřebu takového individuálního poměrování upozorněn a v nichž jsou mu k posouzení předloženy konkrétní důvody zpochybňující navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námitky podány, pak by soudu v zásadě nezbyvalo, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
45. Soud přezkoumal napadené OOP jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly v návrhu uplatněny, neboť širšímu přezkumu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle níž nelze již v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body. Jakákoliv další podání jsou projednatelná jen v rozsahu, v němž rozvíjejí již uplatněné návrhové body, nemohou otevírat nové otázky.

Odpůrkyně při vydání napadeného OOP nepřekročila svou působnost

46. Navrhovatelé namítají, že odpůrkyně při přijímání napadeného OOP překročila svou věcnou působnost, protože některé důvody, o něž opírá zrušení plochy XF, nespádají do její kompetence, nýbrž do působnosti dotčených orgánů. Posouzení urbanistické struktury obce se má podle navrhovatelů opírat o stanovisko orgánu památkové péče, posouzení hodnot krajiny zase o stanovisko orgánu ochrany přírody. Zrušení plochy XF nelze odůvodnit ani ochranou ZPF, protože dotčené pozemky jsou v nižších třídách ochrany ZPF a orgán ochrany ZPF takový požadavek nevznsl.

47. Působností správního orgánu se standardně rozumí předmět, obsah a rozsah jeho činnosti, tj. okruh otázek, které daný správní orgán projednává, rozhoduje a realizuje, a za jejichž řešení odpovídá (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2015, č. j. 6 As 104/2014-47). Rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98 uvádí, že věcnou působností se rozumí okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc. Nedostatek věcné působnosti v minulosti NSS shledal například v případě obce, která v územním plánu vymezila záplavové území a stanovila určitá omezení, ačkoliv zákon tuto působnost svěřuje vodoprávním úřadům (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, č. 2710/2012 Sb. NSS).
48. Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.
49. Podle § 19 odst. 1 stavebního zákona je úkolem územního plánování zejména zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty [písm. a)], stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území [písm. b)], nebo stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství [písm. d)].
50. Podle § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.
51. Podle § 43 odst. 3 věty první stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.
52. Z citovaných ustanovení zákona plyne, že územní plánování na úrovni obce se neobejde bez posouzení přírodních, kulturní či urbanistických hodnot řešeného území. Toto posouzení přitom spadá do věcné působnosti dané obce, která si samostatně posuzuje a identifikuje tyto hodnoty území a své závěry promítá do koncepce jeho rozvoje. Bylo by absurdní, aby obec při přijímání územního plánu, které spadá do její samostatné působnosti, byla i v těchto základních otázkách zcela závislá na stanoviscích specializovaných orgánů státní správy. Jejich úkolem není poskytnout obci závazné posouzení urbanistických či přírodních hodnot jejího území, jak naznačuje argumentace navrhovatelů, nýbrž ochrana jednotlivých veřejných zájmů v procesu územního plánování.
53. Památková ochrana spočívající v péči o kulturní památky podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů není totéž jako ochrana kulturních, urbanistických či architektonických kvalit území. Stejně tak ochranu přírodních hodnot území či nezastavěného území nelze ztotožňovat s ochranou přírody a krajiny podle zákona

č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů nebo s ochranou ZPF podle zákona o ochraně ZPF. Ochranou ZPF odpůrkyně nicméně zrušení plochy XF ani neodůvodňuje.

54. Napadené OOP do působnosti správních orgánů v těchto oblastech nezasahuje. Zákonost důvodů, kterou navrhovatelé touto cestou zpochybňují, není otázkou působnosti odpůrkyně, nýbrž zákonosti napadeného OOP. Námitka nedostatku věcné působnosti je proto nedůvodná.

Napadené OOP bylo přijato zákonem stanoveným postupem

55. Navrhovatelé tvrdí, že napadené OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Toto tvrzení však nedoprovodili žádnou argumentací upřesňující, k jakým procesním vadám podle nich při přijímání napadeného OOP došlo.
56. Soud proto jen stručně uvádí, že napadené OOP bylo vydáno zkráceným postupem podle § 55a a § 55b stavebního zákona, což je také výslovně uvedeno v usnesení zastupitelstva odpůrkyně, jímž o porizení napadeného OOP rozhodlo. Na základě schváleného obsahu změny územního plánu byl vypracován návrh, který byl předmětem veřejného projednání a bylo možno k němu podat námitky, čehož navrhovatelé využili. Zastupitelstvo odpůrkyně následně napadené OOP, včetně rozhodnutí o námitkách schválilo a vyhlášku o jeho vydání po zákonem stanovenou dobu zveřejnilo na úřední desce i způsobem umožňujícím dálkový přístup.
57. Soud nepřehlédl, že zastupitelstvo odpůrkyně nesprávně rozhodlo zvlášť o přijetí napadeného OOP a zvlášť o jednotlivých námitkách. Změna územního plánu coby opatření obecné povahy totiž musí obsahovat odůvodnění, jehož součástí je i rozhodnutí o uplatněných námitkách (srov. § 173 odst. 1 věta první a § 172 odst. 5 věta čtvrtá správního řádu), a přijímá se jako celek (srov. § 55b odst. 10 ve spojení s § 54 odst. 1 stavebního zákona), nikoliv po částech. Soud nicméně neshledal, že by tato vada měla jakýkoliv dopad do právní sféry navrhovatelů. Ačkoliv má být rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění opatření obecné povahy (změny územního plánu), jedná se o samostatné rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62). Navrhovatelé ani dotčení na svých právech z tohoto důvodu netvrdí a není namístě, aby za ně soud spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral skutečnosti, které jejich návrh podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci zástupce navrhovatelů (srov. obdobně závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Námitka je proto nedůvodná.

Napadené OOP je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů

58. Navrhovatelé dále namítají, že nepřezkoumatelné a nesrozumitelné je rozhodnutí o jejich námitkách a odůvodnění zrušení plochy XF z důvodu ochrany urbanistických a architektonických hodnot území Dolního Lázu a exponovaných pohledů na původní zástavbu a proto, že jejich pozemky byly zastavitelné již od změny č. 2 předchozího územního plánu z roku 2002. Zrušení plochy XF je nezákonné, neproporcionální, diskriminační a v rozporu se zásadou kontinuity územního plánování. Odpůrkyně nevysvětlila, k jakým změnám došlo od přijetí územního plánu 2020, aby bylo nutné plochu XF zrušit. Nesouhlasí s tím, že by zastavění plochy XF bylo nemožné kvůli chybějící infrastruktuře nebo kvůli jiným veřejnoprávním omezením. Zatímco jejich pozemky byly ze zastavitelných ploch vyňaty, jiné zastavitelné plochy byly zachovány. Úplné zrušení

zastavitelnosti podle nich nebylo nutné pro dosažení deklarovaných cílů, protože je šlo řešit dodatečnou regulací budoucí zástavby.

59. Soud se nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného OOP, neboť důvodnost takové námitky by bránila jeho meritornímu přezkumu. Soud zejména nemůže v první linii posuzovat přiměřenost zásahu do práv navrhovatelů. To je úkolem odpůrkyně, jsou-li v průběhu přijímání napadeného OOP podány dostatečně konkrétní námitky, které odpůrkyni upozorní na nutnost takového poměrování. Navrhovatelé v projednávané věci takové námitky uplatnili. Soud se proto nejprve zabýval tím, zda se odpůrkyně přezkoumatelným způsobem vypořádala s námitkami navrhovatelů.
60. Na rozhodnutí o námitkách klade judikatura stejné požadavky jako na jiná správní rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu), a to včetně požadavku na jeho přezkoumatelnost (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, nebo ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46). Podle § 68 odst. 3 se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, například opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat a neučiní tak ani implicitně (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
61. Územní plán, respektive jeho změnu, je však třeba na druhou stranu přezkoumávat komplexně. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a proto je třeba na ně nahlížet ve vzájemné souvislosti (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2020, č. j. 10 As 100/2018-48). Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).
62. Navrhovatelé v námitkách polemizovali s důvody zrušení plochy XF uvedenými v návrhu odůvodnění napadeného OOP a namítali, že zrušení plochy XF nepřiměřeně zasahuje do jejich práva vlastnického a práva podnikat a zachovává jiné obdobné zastavitelné plochy.
63. Namítali, že odůvodnění **zachováním urbanisticky kvalitní části obce a exponovaných pohledů** je nevěrohodné, protože zástavba v obci je nejednotná a protože těchto hodnot si odpůrkyně musela být vědoma již při přijímání územního plánu 2020. Na tuto argumentaci odpůrkyně reagovala tak, že jí „nepřísluší komentovat odbornou zkušenost a erudici zpracovatele včetně jeho odůvodnění“ a „úvahu vlastníka, neboť nezná jeho odbornost a zodpovědnost za ‚zpracování Návrhu‘. Vlastník nebyl osloven ani objednáán, aby pro Obec tvořil shora uvedenou úvahu.“ Dodala, že má za to, že „vlastník se seznámil s odůvodněním Návrhu řešení změny“ a že nejde o námitku, ale připomínku, a položila otázku, „co vlastník od té doby

zrealizoval“ (srov. body 16 a 17 rozhodnutí o námitkách). Takové odůvodnění není podle soudu přezkoumatelné, protože se s podstatou námitky (nadto přiznaně) vůbec nevypořádává.

64. Ani způsob, jakým jsou tyto důvody formulovány v „obecném“ odůvodnění napadeného OOP nedává dostatečnou odpověď na podstatu argumentace navrhovatelů
65. Soud s navrhovateli souhlasí, že není jasné, proč se odpůrkyně domnívá, že by zástavba v ploše XF kolidovala se zájmem na ochraně urbanistického a architektonického charakteru území Dolního Lázu. Územní plán 2020 totiž deklaroval, že chrání urbanistickou strukturu, architektonický ráz zástavby a dochovaný krajinný ráz území a že navržené řešení, včetně vymezení zastavitelných ploch, tyto hodnoty nenarušuje. Za tím účelem také stanovil, že jakékoliv stavby musí důsledně respektovat charakter, prostorové uspořádání a měřítko dochované zástavby, zejména dodržení hmot a proporcí vzhledem ke stávajícím tradičním stavbám (obdélníkový půdorys, výška hřebene, římsy, tvar a sklon střechy, štíty a jejich orientaci, historické architektonické detaily). Výstavba v ploše XF byla nadto podmíněna zpracováním územní studie, která měla řešit právě i podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, podmínky ochrany krajinného rázu a urbanistických a architektonických hodnot (uliční a stavební čáry, počet podlaží, výšku zástavby, objemy a tvary zástavby, intenzitu využití pozemků). Z odůvodnění napadeného OOP není vůbec jasné, proč odpůrkyně nyní, a to bez územním plánem 2020 předpokládané územní studie, shledala, že všechny tyto podmínky k naplnění ochrany charakteru stávající zástavby nestačí a je nezbytné plochu XF zrušit zcela. Napadené OOP je tedy ve vztahu k této otázce nepřezkoumatelné.
66. Navrhovatelé v námitkách rozporovali i odůvodnění zrušení plochy XF tím, že **nebyly provedeny žádné kroky k jejímu využití**, ač je k zastavění se stejným způsobem využití určena od změny č. 2 předchozího územního plánu z roku 2002. Uvedli, že s jejím využitím již započali a připravují developerský projekt, ale protože dosud nebyla pořízena územní studie, nemohli výstavbu zahájit. Odpůrkyně k tomu v rozhodnutí o námitkách (bod 7 a 8) uvedla, že pořízení územní studie má iniciovat a financovat vlastník a není to povinností obce. Návrh územní studie, který odpůrkyni vlastníci předložili, patrně nemá náležitosti územní studie, a proto není tato podmínka splněna. Jiná projektová příprava není odpůrkyni známa.
67. Soud s navrhovateli souhlasí, že se odůvodnění mýlí s podstatou jejich námitky. Pokud navrhovatelé uvedli, že již podnikají kroky k využití plochy XF, ale že jim brání dosud nezpracovaná územní studie, zpochybňují tím odůvodnění odpůrkyně, že žádné kroky činěny nejsou. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách v podstatě jen rozebrala, proč nepovažuje výkres, který v minulosti od navrhovatelů obdržela, za územní studii, a uvedla, že zpracování územní studie má iniciovat a financovat vlastník. Navrhovatelé ale netvrdili, že jejich výkres je územní studií. Otázka, kdo má „zařídít“ zpracování územní studie, je rovněž vedlejší. Odpůrkyně sice zřejmě považovala kroky, které navrhovatelé dosud podnikli (vypracování „územní studie“), za nedostatečné, ale nevysvětlila proč, ani jaké kroky by tedy podle ní byly dostatečné. Vůbec se nevypořádala s tím, že výstavba nemohla být před zpracováním územní studie povolena ani zahájena. Ve vztahu k této námitce je tedy rozhodnutí o námitkách také nepřezkoumatelné.
68. Navrhovatelé dále namítají, že je odkaz na změnu č. 2 předchozího územního plánu z roku 2002 nepřezkoumatelný, protože není jasné, co z této skutečnosti odpůrkyně dovodila,

pokud jde o přípustnost napadeného OOP. S tím soud nesouhlasí. Z odůvodnění napadeného OOP je zcela srozumitelné, že jedním z důvodů, které odpůrkyni vedly ke zrušení plochy XF, byla skutečnost, že dosud nebyly podniknuty žádné kroky k jejímu využití, přestože je do ploch s tímto funkčním využitím zařazena od změny č. 2 územního plánu. Z výše uvedených důvodů, ale není takové odůvodnění dostatečné.

69. Soud ve stručnosti doplňuje, že pořízení územní studie není čistě věcí navrhovatelů, jak tvrdí odpůrkyně. Podle § 30 odst. 2 stavebního zákona pořizuje územní studii pořizovatel. Tím je podle § 6 odst. 1 písm. c) stavebního zákona zpravidla obecní úřad příslušné obce s rozšířenou působností. Pořizovatelem územní studie může být podle § 6 odst. 2 stavebního zákona i jiný obecní úřad, zajistí-li splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24. Soudu však není známo, že by obecní úřad odpůrkyně tyto podmínky splňoval. Podle § 30 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, ale i z jiného podnětu. V takovém případě může podle § 30 odst. 3 stavebního zákona pořizovatel pořízení územní studie podmínit úplnou nebo částečnou úhradou nákladů od toho, kdo tento podnět podal. Dále je tu možnost, že pořizovatel v zadání územní studie stanoví, že ten, kdo hodlá změnu v území realizovat, může sám zajistit zpracování územní studie na své náklady. Ať už by tedy územní studii pořídil pořizovatel sám, na žádost odpůrkyně (případně odpůrkyně jako pořizovatel podle § 6 odst. 2 stavebního zákona), anebo by ji na základě jeho zadání nechali zpracovat navrhovatelé, neobejde se její pořízení bez součinnosti pořizovatele, a to ve fázi zadání (§ 30 odst. 2 věta druhá stavebního zákona), schválení jejího využití a vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5 stavebního zákona).
70. Odpůrkyně dále v bodě 40 rozhodnutí o námitkách odkázala na „časovou lhůtu, ve které měl vlastník možnost iniciovat a financovat pořízení a zpracování ÚS a zrealizovat svůj developerský projekt“, ale kterou podle jejího názoru „promarnil“. Na to navázala ve vyjádření k návrhu, v němž se obdobně odvolává na „časový test“, který již měl v případě plochy XF uplynout.
71. Z odůvodnění napadeného OOP ale není vůbec jasné, jak „časový test“ vypadal – tj. jaká kritéria odpůrkyně uplatňovala (např. jakou aktivitu směřující k využití ploch požadovala) – a zda (a s jakým výsledkem) jej provedla také ve vztahu k jiným zastavitelným plochám, které zůstaly zachovány.
72. Přitom je třeba uvést, že tvrzení odpůrkyně ve vyjádření k návrhu a částečně i odůvodnění napadeného OOP nemají oporu ve správním spise. V odůvodnění napadeného OOP odpůrkyně uvedla, že pozemky tvořící plochu XF byly jako zastavitelné s funkčním využitím bydlení vymezeny již za účinnosti předchozího územního plánu z roku 2002 s odkazem na jeho změnu č. 2. Ve vyjádření k návrhu pak tvrdí, že k bydlení byly určeny už od roku 2002. Podle hlavního výkresu územního plánu Láz 2002 byly dotčené pozemky zařazeny do ploch UR-13 (*území rekreační*; plocha návrhová), LO (*louky, pastviny*; plocha stabilizovaná), ZI-14 (*zeleň izolační, doprovodná a stromořadí*; plocha návrhová) a SR-15 (*sportovní území*; plocha návrhová). Není tedy pravdou, že byly určeny k bydlení již od roku 2002. Ke změně došlo až se změnou č. 2 předchozího územního plánu z roku 2002 účinnou od 21. 9. 2012. Z její grafické (*výkres funkčního využití území, detail 01*) a textové části (zejména str. 8 a 9) plyne, že ke změně funkčního využití na plochy BV (*bydlení venkovského typu*) došlo pouze u té části dotčených pozemků zařazené původně do ploch LO, ale ve zbytku zůstalo dosavadní funkční využití zachováno. Ani odůvodnění napadeného OOP, že již za účinnosti předchozího územního plánu z roku 2002 byla celá plocha XF určena k bydlení, se tedy nezakládá na pravdě.

73. Naproti tomu vymezoval předchozí územní plán z roku 2002 mnoho návrhových ploch pro bydlení v jižní části obce, které jsou jako *návrhové* plochy pro bydlení vymezeny i po účinnosti napadeného OOP. Zastavitelná plocha XK určená k bydlení vymezená územním plánem 2020, která byla zrušena napadeným OOP mimo jiné z téhož důvodu, pak nebyla v předchozím územním plánu z roku 2002 vymezena jako zastavitelná vůbec; k tomu došlo až při změně č. 2 v roce 2012. Také ve vztahu k této otázce je proto napadené OOP nepřezkoumatelné.
74. Těžiště námitek navrhovatelů v procesu přijímání napadeného OOP tvořila argumentace ohledně nepřiměřeného zásahu do práva navrhovatelů podnikat a do jejich vlastnického práva.
75. Navrhovatelé poukázali na to, že obdobné zastavitelné plochy (XL, XM, XN, XO, XP nebo XJ) byly zachovány, zatímco plocha XF byla zrušena zcela, což označili za hrubě neproporcionální. Šlo o jednoznačnou a dostatečně specifickou námitku diskriminace. Odpůrkyně však k této námitce (bod 23 rozhodnutí o námitkách) uvedla pouze tolik, že „*rozporuje libovůli v pořizovatelském procesu*“, odkázala na právo zastupitelstva provést změnu v území a uvedla, že ze slov navrhovatelů je zřejmé, že „*další rozvoj ve výčtu ploch bydlení je možný a reálný*“. Zásah do vlastnického práva podle ní nenastává, neboť „*se nejedná o VPS ani VPO*“. Z uvedeného je zřejmé, že odpůrkyně se s namítaným rozdílným zacházením oproti vlastníkům pozemků ve vyjmenovaných plochách vůbec nevypořádala. Odůvodnění napadeného územního plánu je proto i v této otázce nepřezkoumatelné.
76. Obdobné odpovědi se navrhovatelům dostalo i na podrobné námitky nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva. K právu podnikat se odpůrkyně nevyjádřila vůbec, s výjimkou poznámky v bodě 4 rozhodnutí o námitkách, že jej navrhovatelé „*nespecifikují*“. Odpůrkyně uvedla, že územní plánování může užívání pozemků omezit, že k zásahu do vlastnického práva nedochází, protože „*se nejedná o VPS ani VPO*“ a odkázala na právo každé čtyři roky provést posouzení uplatňování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona. Na argumentaci navrhovatelů podmínkami změny funkčního využití plynoucími z principu kontinuity územního plánování, odpůrkyně odpověděla, že „*si vlastník odpověděl sám*“, a odvolávala se na „*dlouholetou erudici a zkušenosti*“ zpracovatele (body 36 a 37).
77. Také v tomto bodě dává soud navrhovatelům za pravdu, že takové odůvodnění nelze považovat za dostatečnou a přezkoumatelnou odpověď na jejich námitku nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva (a práva podnikat).
78. Navrhovatelé zcela správně poukázali na ustálenou judikaturu, podle níž nemůže být územní plánování činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. V zájmu právní jistoty a legitimního očekávání dotčených vlastníků je třeba respektovat kontinuitu územního plánování. To znamená, že nově přijímaná dokumentace by měla na tu stávající navazovat, tak aby se dotčené osoby mohly spolehnout na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, nebo ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45). To nicméně neznamená, že je třeba převzít všechny návrhové plochy. Požadavek na kontinuitu není absolutní a zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Protichůdný princip dynamiky územního plánování požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdnění práva obce regulovat v samostatné působnosti rozvoj

zástavby na svém území, který je nedílnou součástí ústavního práva na samosprávu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, či ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87). V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých a veřejných, jehož výsledkem je rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrečí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66). Vlastník přitom nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svého požadavku (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, či ze dne 28. 3. 2008, č. j. 7 Ao 5/2010-68)

79. Rozhodnutí obce ohledně využití jednotlivých pozemků a ploch však nemůže být zcela svévolné. Změna funkčního určení plochy může obstát, jen jestliže je odůvodněna závažnými věcnými důvody. Ty mohou spočívat buď v tom, že řešení zahrnuté do předchozího územního plánu je věcně nesprávné a v závažné kolizi s veřejným zájmem (tedy výrazně omezuje naplnění veřejného zájmu), anebo mohou být způsobeny změnami, k nimž došlo po přijetí předchozího územního plánu, takže řešení v něm obsažené již není aktuální a je třeba ho přehodnotit. Pouze v případě, že je změna obsahu územního plánu odůvodněna některým z těchto dvou hledisek, lze mít za to, že nebyl porušen princip kontinuity územního plánování (srov. např. rozsudek NSS č. j. 9 As 171/2018-50, ze dne 21. 9. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017-63).
80. Úkolem soudu je poskytovat ochranu před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů. Soud zkoumá, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně a zda veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (princip subsidiarity a minimalizace zásahu) [srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192]. Soud ale nemůže a nemá určovat, jak má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Při hodnocení zákonnosti (změny) územního plánu se soud řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53).
81. S ohledem na uvedenou judikaturu má soud za to, navrhovatelé v námitkách po odpůrkyni zcela legitimně žádali, aby vysvětlila, jaké důvody ji vedly k závěru o nutnosti odchýlit se od úpravy územního plánu 2020 a zrušit plochu XF a proč se podle jejího názoru jedná o přiměřený zásah do jejich práv. Na tyto otázky však odůvodnění rozhodnutí o námitkách žádnou přezkoumatelnou odpověď nedává. Odpůrkyně se mýlí, pokud vychází z toho, že zásah do vlastnického práva se lze dopustit pouze stanovením veřejně prospěšného opatření nebo veřejně prospěšné stavby na pozemku dotčeného vlastníka. Zásah do vlastnického práva může spočívat právě i ve změně funkčního využití. Její trvání na tom, že k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů nedošlo, protože na jejich pozemcích není stanoveno veřejně prospěšné opatření nebo stavba, je tedy zcela mimoběžné.
82. O přiměřenosti omezení vlastnického práva navrhovatelů nic nevypovídá ani prostý odkaz na právo na samosprávu a právo omezit využití pozemků, jak plyne z výše citované judikatury. Přílehlavý není ani odkaz na § 55 odst. 1 stavebního zákona týkající se pravidelného přezkum uplatňování územního plánu. Ten předpokládá, že pořizovatel

předloží zastupitelstvu obce nejpozději do čtyř let od vydání územního plánu zprávu o jeho uplatňování v uplynulém období a teprve na základě požadavku uvedeného ve zprávě může být zpracován návrh změny územního plánu. Odpůrkyně ale takto nepostupovala a žádnou takovou zprávu k dispozici neměla.

83. V reakci na namítanou nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva však přišla odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách s novým důvodem, proč bylo třeba plochu XF zrušit: **kapacita čistírny odpadních vod a vodních zdrojů**. Tato obecná fráze je ale sama o sobě nepřezkoumatelná. Odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách nevysvětlila, jaké jsou kapacity této infrastruktury a co z toho dovozuje pro možnosti rozvoje svého území obecně, natož jaké konkrétní důsledky z toho plynou konkrétně pro plochu XF.
84. V doplnění odůvodnění napadeného OOP v závěru dokumentu obsahujícího rozhodnutí o námitkách dále uvedla, že tlakové poměry v obecním vodovodu neumožňují napojení dalších odběratelů a navíc neexistuje vhodná trasa vedení kanalizace a vodovodu. Navrhovatelé s tím nesouhlasí. Odpůrkyně podle nich nerozvedla, jak kapacity infrastruktury výstavbě v ploše XF brání, a není jasné, proč ponechala jiné zastavitelné plochy. Soud navrhovatelům opět dává za pravdu.
85. Územní plán 2020 deklaroval, že rozsah zastavitelných ploch je úměrný kapacitě technické infrastruktury, že návrhové plochy jsou situovány do oblastí s logickými vazbami na technickou infrastrukturu, respektive v jejich dosahu, a bude možné je na ni dobře napojit. V souvislosti s rozvojovými lokalitami počítal s výstavbou nové kanalizace a vodovodu, přičemž napojení na vodovod podmiňoval realizací opatření specifikovaných v „*Posouzení vodovodní sítě obce Láz*“. Přesto zásobování pitnou vodou hodnotil jako „*vyhovující*“. Při přijímání územního plánu 2020 tedy odpůrkyně neshledala, že by kapacity vodovodu a kanalizace představovaly překážku vymezení zastavitelných ploch v poměrně štědrém rozsahu. Navrhovatelé správně namítají, že odpůrkyně v napadeném OOP vůbec nevysvětlila, co se od té doby změnilo.
86. Až po veřejném projednání doplněný argument, že v lokalitě XF není vhodná trasa pro vedení vodovodu a kanalizace, nemůže obstát i proto, že napojení plochy XF na veřejnou technickou infrastrukturu měla řešit územní studie, k jejímuž vypracování však nikdy nedošlo. Odpůrkyně nyní zcela obecně tvrdí, že vhodná trasa není, aniž by pro to měla jakoukoliv oporu a v podstatě předjímá závěry územní studie, na jejíž zpracování patrně rezignovala. Takový postup není akceptovatelný.
87. Podle § 43 odst. 2 stavebního zákona lze v územním plánu vymežit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti (§ 30 odst. 5); marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká.
88. Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.

89. Podmínka pořízení územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona po určitou dobu blokuje stavební využití dotčeného území z důvodů souvisejících s územním plánováním. Podmínka zpracování územní studie stanovená územním plánem totiž brání rozhodování o změnách v území, dokud nebudou změny využití území prověřeny územní studií.
90. V rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 1 As 50/2020-46, NSS uvedl, že „[m]ožným účelem územní studie je prověřit a posoudit podmínky ochrany hodnot území při řešení střetů zájmů [...] nebo řešení vybraných problémů urbanistické koncepce [...]“. NSS v něm dále uvedl, že „smyslem územní studie je prověřit možnost využití konkrétního řešeného území k účelu předpokládanému územním plánem.“
91. Odpůrkyně v územním plánu 2020 vymezila zastavitelnou plochu XF, jejíž využití podmínila zpracováním územní studie, která měla řešit mimo jiné napojení zástavby v této ploše na kanalizaci a vodovod. Adresátům územního plánu 2020 tedy dala najevo, že zástavba v ploše XF je možná za předpokladu, že budou vyřešeny určité „problematické“ aspekty, jako napojení na veřejnou infrastrukturu. Pokud odpůrkyně následně tuto plochu zrušila bez územní studie posuzující tyto otázky, a to před uplynutím čtyřleté lhůty pro její zpracování, kterou si sama stanovila, měla by tuto nenadálou změnu dobře vysvětlit. To platí tím spíše, udává-li jako důvod pro její zrušení něco, co mělo být právě předmětem posouzení územní studie. V projednávané věci to znamená, že měla-li územní studie podrobně řešit napojení plochy XF na vodovod a kanalizaci, měla by odpůrkyně podrobně vysvětlit, proč se domnívá, že napojení této plochy na vodovod a kanalizaci není možné, nebo jen velmi obtížně řešitelné. Kvalita tohoto odůvodnění by přitom měla v zásadě odpovídat podrobnosti územní studie. Heslovitá a obecná formulace tohoto důvodu bez jakékoliv opory takovým nárokům ani zdaleka neodpovídá. Napadené OOP je proto i v této otázce nepřezkoumatelné.
92. Považovala-li odpůrkyně nedostatečnou kapacitu infrastruktury za natolik závažnou skutečnost, že bylo nezbytné kvůli ní zásadně redukovat rozlohu plochy XF, není vůbec jasné, proč právě plocha XF byla redukována prakticky zcela, zatímco jiné rozsáhlé zastavitelné plochy zůstaly nedotčeny (např. XI, XQ, XN, XM či XR – po změně č. 1 nazvané XS, XT, XU a XV). S podivem je také to, že ačkoliv napadeným OOP byla významně redukována také rozloha zastavitelné plochy XK (XX), kapacitu infrastruktury odpůrkyně jako jeden z důvodů neuvedla. Brání-li ale nedostatečná kapacita infrastruktury nové výstavbě v ploše XF, mělo by to obdobně platit pro veškeré zastavitelné plochy v obci, nejsou-li zde nějaké individuální okolnosti, které by však musely z odůvodnění napadeného OOP vyplývat.
93. Ve vyjádření k posuzovanému návrhu odpůrkyně argument kapacitou infrastruktury rozvedla tak, že kapacita čistírny odpadních vod je 700 osob, přičemž již nyní má 640 trvale přihlášených obyvatel a k tomu rekreační objekty a penziony. Tyto bližší kontury jednoho ze subjektivních motivů (bez ohledu na to nakolik relevantního) pro vynětí plochy XF odpůrkyně ale uvedla až v řízení před soudem. V řízení před soudem nicméně odpůrkyně nemůže napravit nedostatky odůvodnění způsobující nepřezkoumatelnost tím, že uvede důvody zcela nové nebo stávající důvody podstatným způsobem doplní. Soud totiž vychází výlučně z odůvodnění správního aktu, který přezkoumává, přičemž k uvedení dalších skutkových a právních hledisek představujících rozhodovací důvody přezkoumávaného aktu v řízení před soudem zásadně nemůže přihlížet (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, nebo ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS).

94. I pokud by však soud k tomuto doplnění odůvodnění mohl přihlédnout, na výše uvedeném závěru by to ničeho nezměnilo. Kapacitu čistírny odpadních vod odpůrkyně nedoložila a není ani jasné, jaké nároky na kapacitu ČOV mají přesně mít rekreační objekty a penziony. Podle těchto neúplných tvrzení nicméně odpůrkyni oproti stavu, z něhož vycházela při přijímání územního plánu 2020, přibýlo 26 trvale přihlášených obyvatel. Přírůstkem 80 obyvatel do roku 2027 předpokládaného územním plánem 2020 tedy odpůrkyně ještě nedosáhla. Odpůrkyně ani ve vyjádření k návrhu nevysvětlila, co se (kromě údajného přírůstku 26 obyvatel) změnilo oproti stavu při přijetí územního plánu 2020. Přehodnotila-li předpokládaný nárůst počtu obyvatel, měla to v odůvodnění napadeného OOP uvést a podložit novými výpočty.
95. V odůvodnění napadeného OOP lze nicméně kromě výše rozebraných důvodů nalézt ještě další důvody zrušení plochy XF, které odpůrkyně doplnila po veřejném projednání. V závěru dokumentu obsahujícího rozhodnutí o námitkách jsou uvedeny ještě tyto dva důvody: obtížně řešitelné podmínky se srážkovými vodami a hrozbou povodní a zhoršení již nyní špatné a neřešitelné dopravní obslužnosti v celé přilehlé zástavbě.
96. Protože podle ustálené judikatury platí, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla problematika uvedená v námitce řešena, zabýval se soud otázkou, zda tyto důvody poskytují přezkoumatelnou odpověď na námitku nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatelů. I tyto dva důvody přitom odpůrkyně podstatně rozvedla ve vyjádření k návrhu.
97. Odpůrkyně uvedla, že místní komunikace 7c není dostatečně široká, což působí problémy při vyhýbání zejména větších vozidel, a navíc je užívána cyklisty, a proto nemůže výstavbu v ploše XF obsluhovat, a že převážná část louky v ploše XF slouží při přívalových deštích k rozlivu vody valící se z lesů nad ní, díky čemuž se voda vlévá do Litavky postupně, a proto by bylo v případě výstavby třeba vybudovat rozsáhlou dešťovou kanalizaci; plocha XF po celé délce přímo sousedí se záplavovým územím. Také v tomto případě však platí, že odpůrkyně nemůže nedostatky odůvodnění napadeného OOP, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost, napravovat až v řízení před soudem (srov. bod 93 tohoto rozsudku).
98. Pro argument **dopravní obslužností** platí obdobně to, co soud uvedl k argumentu kapacitou kanalizace a vodovodu. Dopravní napojení a obsluhu plochy XF měla řešit územní studie. Není proto jasné, na základě čeho odpůrkyně činí svůj závěr o zhoršení dopravní obslužnosti lokality, nebyla-li zpracována územní studie, která měla dopravní napojení řešit. I tento důvod je nepřezkoumatelný.
99. Pokud jde o argumentaci doplněnou ve vyjádření k návrhu, lze nad rámec nezbytného odůvodnění uvést, že územní plán 2020 deklaroval, že při vymezení návrhových ploch výrazně zohlednil stav stávající veřejné infrastruktury a že všechny návrhové plochy pro bydlení lze dobře napojit na stávající dopravní infrastrukturu. Počítal s tím, že návrhové plochy budou obsluhovány z místních komunikací a naopak jako nežádoucí bylo označeno přímé napojení na silnice I. a III. třídy. V rozvojových plochách byl umožněn vznik nových místních a účelových komunikací. Z odůvodnění územního plánu 2020 je také zřejmé, že odpůrkyně si byla vědoma, že místní komunikace nejsou ve vyhovujícím stavu. Výslovně se zde uvádí, že jejich šířka je nevyhovující a nemají chodníky. U plochy XF územní plán 2020 výslovně stanovil, že bude obsluhována z místní komunikace. „Špatná“ dopravní obslužnost

přilehlé zástavby zřejmě daná nevyhovujícím stavem místních komunikací tedy není žádnou novotou.

100. Poslední důvod – „*problematické a obtížně řešitelné podmínky se srážkovými vodami s hrozbou povodní v zástavbě podél toku Litavky*“ – je spíše popisem obecného stavu v území odpůrkyně. Není však vůbec jasné, co z něho plyne konkrétně ve vztahu k rušené ploše XF. Tato věta proto také není přezkoumatelnou odpovědí na námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů.
101. Tuto argumentaci odpůrkyně opět rozvedla až ve vyjádření k návrhu, a to tak, že plocha XF slouží k rozlivu srážkových vod při přívalových deštích, což zajišťuje jejich postupné vlévání do Litavky a zástavba v ploše XF by vyžadovala vybudování rozsáhlé dešťové kanalizace. Doplnila také, že plocha XF po celé délce přímo sousedí se záplavovým územím. Ani pokud by soud přihlédl k tomuto doplnění, nemohl by tento důvod obstát.
102. Územní plán 2020 plochu XF vymezil, aniž by v tom spatřoval rozpor s protipovodňovou ochranou. Za základní protipovodňové opatření přitom označoval zadržování vody v krajině a zvyšování retenční schopnosti území údržbou okolí vodních toků a užíváním kvalitních kultivovaných travních porostů s dobrou vsakovací účinností, na čemž se nic nezměnilo ani po účinnosti napadeného OOP. Záplavové území Litavky bylo rovněž vymezeno již v době přijetí územního plánu 2020. Tvrzení odpůrkyně, že plocha XF *po celé délce přímo* sousedila se záplavovým územím, je navíc zavádějící. Koordinační výkres územního plánu 2020 ukazuje, že pouze jižní část plochy XF „sousedila“ se záplavovým územím, ale ne přímo, protože její hranice nebyla vedena po hranici záplavového území. Severní část plochy XF je od záplavového území již poměrně vzdálená. V podobné vzdálenosti od záplavového území se nacházejí i jiné zastavitelné plochy, zejména XQ (XS) a XL (XY), které zůstaly netknuty. Soudu tak není jasné, proč by vymezení zastavitelné plochy XF mělo být nezbytné pro ochranu území odpůrkyně před povodněmi. Vycházela-li odpůrkyně při vymezení zastavitelné plochy XF územním plánem 2020 z toho, že k zajištění protipovodňové ochrany postačí údržba okolí vodních toků a správná volba travnatých porostů, měla vysvětlit, proč nově dospěla k závěru, že tato opatření v původně předpokládaném rozsahu nestačí a k jejich účinnosti je třeba zachovat plochy pro rozliv na dotčených pozemcích ve větším rozsahu.
103. Odpůrkyně navíc ve vyjádření k návrhu doplnila ještě další důvody, proč podle ní není možné plochu XF zastavět – hrozbu poklesu podzemních vod v důsledku budování studní v nové zástavbě a to, že plocha XF nemá příjezdovou komunikaci. Jelikož v řízení před soudem již nelze napravovat nedostatky odůvodnění způsobující nepřezkoumatelnost uvedením nových důvodů (srov. bod 93 tohoto rozsudku), k těmto dvěma dodatečně uvedeným důvodům zrušení plochy XF již soud nepřihlížel.
104. S ohledem na uvedené dospěl soud k závěru, že napadené OOP je ve vztahu ke zrušení plochy XF nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odpůrkyně se přezkoumatelným způsobem nevypořádala s námitkami navrhovatelů a ani odůvodnění napadeného OOP jako celek neobsahuje přezkoumatelné odůvodnění, z něhož by bylo jasné, jak odpůrkyně posoudila přiměřenost zásahu do práv navrhovatelů. Tento nedostatek přitom soudu brání ve věcném přezkumu napadeného OOP z hlediska souladu s principem kontinuity územního plánování a přiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelů (včetně navrhovatelů namítané diskriminace).

105. Soud nepopírá, že odpůrkyně má právo v rámci územního plánování přehodnotit své představy o rozvoji území (napadené OOP ale deklaruje, že urbanistická koncepce se nemění), například s ohledem na zájem na zachování urbanistického charakteru obce, ochranu nezastavěného území, kapacity dopravní a technické infrastruktury nebo ochranu před povodněmi, a promítnout tuto změnu do redukce zastavitelných ploch. Je také legitimní, aby přitom zohlednila, zda vlastník té které plochy činí nějaké kroky k jejímu využití. Pokud se ale odpůrkyně k takovému kroku rozhodne, musí prováděné změny odůvodnit tak, aby bylo jasné, proč bylo jednu zastavitelnou plochu třeba zrušit a proč byla jiná zastavitelná plocha zachována. Není možné, aby byly důvody pro zrušení zastavitelných ploch aplikovány výběrově na jednu plochu, aniž by bylo vysvětleno, proč tentýž důvod pro jinou podobnou plochu neplatí. Žádoucí není ani to, aby se seznam důvodů pro zrušení dané plochy rozrůstal ještě v průběhu řízení před soudem. Neexistuje žádný rozumný důvod, aby si odpůrkyně podstatné důvody pro změnu územního plánu schovávala „do zásoby“ pro případ podání námitek. Pokud jsou důvody bez racionálního důvodu „dávkovány“ tak, jak to činila odpůrkyně v projednávané věci, lze se stěží ubránit dojmu, že nejde o výsledek racionální úvahy o stavu a rozvoji území, ale důvody pro změnu jsou hledány „dodatečně“.
106. Jako důvodné naopak soud neshledal námitky nepřezkoumatelnosti napadeného OOP ve vztahu k vyhodnocení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování a rozšíření nepřípustného využití ploch AP nad rámec § 18 odst. 5 stavebního zákona.
107. Navrhovatelé odkázali na rozsudek NSS č. j. 1 Ao 2/2010-11 (navrhovatelé měli zřejmě na mysli rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS – *pozn. soudu*), podle něhož nesmí být vyhodnocení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování pouhou parafrází zákonných ustanovení. Soud nicméně nesdílí názor navrhovatelů, že odůvodnění souladu napadeného OOP § 18 a § 19 stavebního zákona pouze parafrázuje. Soud nepopírá, že odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování (str. 5 textové části napadeného OOP) obsahuje i řadu parafrází textu uvedených ustanovení, je poměrně povrchní a nepochybně si lze představit i odůvodnění podrobnější. Tyto nedostatky však nejsou natolik závažné, aby působily nepřezkoumatelnost napadeného OOP. Navrhovatelé navíc v návrhu soulad s cíli a úkoly územního plánování nijak konkrétně nezpochybnili.
108. K námitce, že odpůrkyně nepřezkoumatelně a nepřiměřeně rozšířila nepřípustné využití ploch AP nad rámec § 18 odst. 5 stavebního zákona, soud uvádí, že napadené OOP nerozšířilo regulativy nepřípustného využití plochy AP (v územním plánu 2020 označených jen „A“) oproti § 18 odst. 5 stavebního zákona. Regulace ploch AP zůstala stejná jako v územním plánu 2020. Změna územního plánu včetně zkráceného postupu pořizování změny se podle § 55 odst. 6 stavebního zákona zpracovává, projednává a vydává jen v rozsahu měněných částí. Ani soud se tak při přezkumu změny územního plánu nemůže zabývat přezkoumatelností (s výjimkou srozumitelnosti jako předběžnou otázkou – srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS) či proporcionalitou těch částí územního plánu, které nejsou změnou dotčeny.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

109. S ohledem na uvedené soud ve vztahu k dotčeným pozemkům zrušil napadené OOP jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 101d odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. a § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

110. Pro úplnost soud uvádí, že navrhovatelé formulovali petit návrhu tak, že se domáhali zrušení napadeného OOP „v rozsahu zrušení zastavitelné plochy XF zakotvené v původním znění územního plánu“. Jak soud shrnul již v úvodu rozsudku (srov. bod 2 tohoto rozsudku), není tato formulace úplně přesná. Soud navrhovatele nicméně nevyzýval k úpravě petitu, neboť je z něj srozumitelné, že žádají zrušení napadeného OOP tak, aby byl obnoven stav dotčených pozemků před jeho účinností. Zrušením napadeného OOP ve vztahu k dotčeným pozemkům dojde k „obživení“ regulace dotčených pozemků tak, jako by napadené OOP nebylo nikdy přijato – tj. tak, jak jsou regulovány územním plánem 2020 ve znění změny č. 1.
111. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelé, kteří byli ve věci plně úspěšní, naopak mají právo na náhradu nákladů řízení. Každému z navrhovatelů soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 12 890 Kč, tj. celkem 25 780 Kč. Tato částka sestává z odměny advokátky ve výši 15 780 Kč, kterou tvoří odměna za tři úkony právní služby po 2 480 Kč (tj. částka 3 100 Kč snižena o 20 %) za každého z navrhovatelů [převzetí a příprava zastoupení, sepis návrhu a repliky podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], k čemuž je dále třeba přičíst tříkrát režijní paušál po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Konečně přiznanou náhradu nákladů řízení tvoří též zaplacené soudní poplatky, na nichž každý z navrhovatelů uhradil 5 000 Kč za návrh. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 25 780 Kč, tj. 12 890 Kč každému z navrhovatelů, je odpůrkyně povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupkyně navrhovatelů, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 28. srpna 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu