



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

navrhovatelky:

Solarfree s.r.o., IČO: 07718462

sídlem U Kloubových domů 330/8, Praha 9

zastoupená advokátem Mgr. Vladimírem Dvořáčkem

sídlem Pekařská 13, Brno

proti

odpůrci:

město Říčany

sídlem Masarykovo nám. 53/40, Říčany

zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Brožem

sídlem Teplého 2786, Pardubice

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 7 územního plánu Říčan, schváleného usnesením Zastupitelstva města Říčan č. 24-06-007 ze dne 17. 7. 2024

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení výše označeného opatření obecné

povahy (dále též „napadené OOP“ nebo „změna ÚP“), a to v bodě 6, kterým se v územním plánu odpůrce v bodě 6.2. v kartě podmínek využití ploch BV v části *Podmínky prostorového uspořádání* doplňuje na konec na nový řádek věta „Maximální počet bytových jednotek v RD: 2“.

2. Navrhovatelka je, jak soud ověřil z předložených listů vlastnictví, vlastníkem pozemků č. parc. 299/12, 299/13 a 299/14 v katastrálním území Voděrádky (dále jen „navrhovatelčiny pozemky“). Na těchto pozemcích dle svých tvrzení zamýšlela realizovat stavbu dvou rodinných domů se třemi bytovými jednotkami a jednoho rodinného domu se dvěma bytovými jednotkami. S odpůrcem uzavřela dne 4. 1. 2022 plánovací smlouvu, jíž vyslovil s tímto záměrem souhlas. Dne 17. 2. 2022 navrhovatelka požádala o stavební povolení, které Městský úřad Říčany dne 15. 5. 2024 v prvním stupni vydal, toto rozhodnutí však kvůli odvolání jiného účastníka řízení nenabýlo právní moci. V důsledku napadeného OOP však navrhovatelčin záměr přestal být v souladu s územním plánem. Navrhovatelka a ostatní vlastníci stavebních pozemků na území odpůrce byli zkráceni na právech.
3. Změna ÚP je dle navrhovatelky nezákonná z důvodů postupu jejího přijetí. Navrhovatelka má za to, že jde o reakci na povolovací proces jejího záměru. Napadené OOP neobsahuje vyhodnocení výchozího stavu (hustoty a uspořádání zástavby), zabývá se pouze vztahem počtu bytových jednotek a podzemních parkovacích stání v bytových domech. Regulace je odůvodněna omezením kapacity čistírny odpadních vod (dále jen „ČOV“). Plochy BV v lokalitě však nebyly vyhodnoceny a není zřejmé, zda může dojít k nadměrnému zatížení ČOV Říčany. Zástavba odpůrce není urbanisticky homogenní. Změnou OOP odpůrce zasáhl do probíhajícího stavebního řízení, přitom jeho stavební úřad řízení nezákonně protahoval, jinak by již navrhovatelka disponovala pravomocným stavebním povolením. Odpůrce si přitom plánovací smlouvou vymínil příspěvky na připojení na technickou infrastrukturu ve výši 1 009 600 Kč, z čehož navrhovatelka již 826 000 Kč uhradila.
4. Navrhovatelka též namítá, že změna ÚP je v rozporu se zásadou proporcionality. Změna nesplňuje kritérium potřebnosti, minimalizace zásahů ani proporcionality v užším smyslu. Zavedená regulace nezabrání zvyšování hustoty zástavby, pouze omezuje formu vlastnictví bytových jednotek v rodinných domech. Nejde o vhodný nástroj omezení hustoty zástavby a počtu obyvatel. Hodnocení potřebnosti ve vztahu ke kapacitě ČOV pro lokality BV chybí. Počet jednotek bytového domu navíc neovlivňuje počet jeho obyvatel a nemusí mít vliv na množství vypouštěných odpadních vod. Omezení se nevztahuje na vlastníky dosavadních rodinných domků se třemi bytovými jednotkami, a tak diskriminačně zavádí dvě kategorie občanů. Sledovaného cíle by bylo možné dosáhnout jiným způsobem, zejména úpravou zastavitelných ploch nebo koeficientů zastavěnosti. Velikost domů dle navrhovatelčina záměru nepřesahuje velikost jiných domů v obci, naopak jsou zde domy i větší. Nedojde ani ke zhuštění zástavby, neboť navrhovatelka vlastní poměrně velké pozemky. Absenci negativních vlivů na dopravní a technickou infrastrukturu a občanskou vybavenost potvrdilo stanovisko orgánu územního plánování.

Vyjádření odpůrce

5. Odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhl jeho zamítnutí. Poukázal na to, že odůvodnění napadeného OOP je nutno číst jako celek včetně vypořádání námitek jiných osob (odkázal zejm. na str. 11 odůvodnění napadeného OOP a vypořádání námítky společnosti Commexim Group a. s., dále jen „Commexim“). Navrhovatelka samotná však zůstala zcela pasivní a nelze ve vztahu k ní přezkoumávat proporcionalitu v první linii. Plánovací smlouva

neomezuje odpůrce v právu na místní samosprávu. Nevyloučil, že přijetí změny ÚP může mít ve vztahu k navrhovatelce soukromoprávní konsekvence, ty ale nejsou předmětem tohoto řízení. Zdůraznil, že sám nepodal odvolání proti povolení navrhovatelčina záměru. Návrh nemůže sloužit k ochraně cizích práv. O pořízení změny ÚP bylo rozhodnuto již v květnu 2021, jde o výsledek letitého procesu. Zaveden byl obecný regulativ pro celé území a rozhodně nejde o reakci na navrhovatelčino povolovací řízení. Nelze spravedlivě požadovat, aby tak velké město zohlednilo všechna probíhající stavební řízení i při nepodání námitek.

6. Rodinný dům je vymezen stavebními předpisy tak, že může mít maximálně 3 bytové jednotky. Odpůrce si nechal zpracovat podrobnější analýzu pro bytové domy. Rodinné domy o třech jednotkách nejsou na území standardní, převládají rodinné domy s jedinou bytovou jednotkou, popř. se dvěma. Stavební právo umožňuje rozprodat jednotky třem rodinám, což vznáší jiné nároky na infrastrukturu než typický rodinný dům. Pasivita stavebního úřadu byla dána jeho přetížením, nicméně samotnou žádost navrhovatelka podala před 850 dny s vadami, a tak je za délku řízení z větší části sama odpovědná. Požadavek navrhovatelky, aby se územně plánovací dokumentace vztahovala i na již povolené a zkolaudované stavby, by narušil pokojný stav.

Replika navrhovatelky

7. Ke své pasivitě stran námitek navrhovatelka v replice k vyjádření odpůrce uvedla, že v rozhodném období jednala s odpůrcem o plánovací smlouvě a vycházela z tehdy platného územního plánu. Odpůrce ji nikdy neupozornil na záměr změny ÚP a žádná informace o tom od něj nepřišla ani v rámci povolovacího řízení. Odpůrce sám tedy navrhovatelku fakticky ubezpečoval, že záměru nic nebrání. Navrhovatelka sice nemůže prokázat, že nedodržení plánovací smlouvy bylo záměrem odpůrce. Jde však o tak významný zásah do práv, že navrhovatelce i přes její pasivitu svědčí právo na přezkum proporcionality napadeného OOP. V důsledku průtahů v povolovacím řízení se navrhovatelka nemohla zařadit do privilegované skupiny držitelů povolení pro výstavbu rodinných domů se třemi bytovými jednotkami.

Duplika odpůrce

8. Odpůrce v duplice zopakoval, že navrhovatelka byla zcela pasivní a nepodala námitky. Uzavření plánovací smlouvy neomezovalo jeho pravomoc koncepčně regulovat území. Odpůrcova pasivita v povolovacím řízení neznamená, že by nemohl změnit územní plán. Každý – v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* – má možnost hájit svá práva v řízení o pořízení změny územního plánu. Předmětem plánovací smlouvy nebyla žádná garance spočívající v tom, že nedojde ke změně územně plánovací dokumentace. Jde o soukromoprávní smlouvu. Až § 130 zákona č. 283/2021 Sb. zavedl plánovací smlouvy jako veřejnoprávní, tento zákon však na daný případ nedopadá. Změna ÚP neznemožňuje realizaci jakéhokoli stavebního záměru na pozemcích, jen omezuje počet bytů v rodinném domě. Odpůrce též uvedl, že dlouhá doba povolovacího řízení – způsobená důvody zejména na straně navrhovatelky a jejími sousedskými vztahy – neznemožňuje odpůrci změnit územně plánovací dokumentaci. Pozemky byly určeny k zastavění po poměrně dlouhou dobu. Odpůrci není navíc zřejmé, proč navrhovatelka nezahájila projektovou přípravu dříve ani to, zda skutečně zamýšlí stavět rodinné domy, nebo pouze stavby pro bydlení, které účelově – s ohledem na regulaci obsaženou v platném územním plánu odpůrce – takto označuje. Prvek trvalého rodinného bydlení by stavební záměr navrhovatelky nenaplnil.

Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

9. Soud se nejprve zabýval procesními předpoklady projednání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V dané věci je zjevné, že změna územního plánu byla vydána formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
10. Navrhovatelka svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků, které jsou regulací obsaženy v napadeném OOP dotčeny, což není mezi účastníky sporné. Soud dále připomíná závěry rozšířeného senátu uvedené v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, dle kterého není podání námitek či připomínek v průběhu projednávání opatření obecné povahy podmínkou aktivní *procesní* legitimace k podání návrhu. Tato otázka však bude předmětem pozornosti soudu při posouzení *věcné* legitimace, tedy důvodnosti návrhu. Navrhovatelka je aktivně procesně legitimována k podání návrhu.
11. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu plynoucí ode dne účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 15. 8. 2024, návrh podaný dne 16. 12. 2024 je tudíž včasný. Návrh má též všechny zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.
12. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Podstatné skutečnosti vyplývající ze spisové dokumentace

13. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo dne 12. 5. 2021 o pořízení změny č. 7 územního plánu. Souhlasilo, aby změna byla pořízena zkráceným postupem a aby obsahovala prvky regulačního plánu. Obsahem změny mělo být mj. prověření regulace maximálního počtu bytových jednotek v jednotlivých plochách s rozdílným způsobem využití.
14. Dne 24. 1. 2024 se konalo veřejné projednání návrhu napadeného OOP.
15. Ve vztahu k navrhovatelčiným pozemkům nebyla uplatněna žádná námitka ani připomínka. Vůči omezení počtu bytových jednotek v rodinných domech v plochách BV nicméně uplatnila námitku společnost Commexim. Uvedla, že vůči jejím nemovitostem není přiléhavá argumentace zatížení vodohospodářské infrastruktury odpůrce, neboť má kanalizaci a vodovod zajištěné se sousední obcí Světice. Snížení počtu bytových jednotek odporuje právním předpisům regulujícím rodinné domy. Namítla též diskriminaci, neboť v plochách BH a SM je možná výstavba rodinných domů se třemi bytovými jednotkami.
16. Dne 17. 7. 2024 zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o námitkách a napadené OOP schválilo.

Obsah napadeného OOP

17. Podstatou napadeného OOP je úprava stávajících regulativů pro plochy s rozdílným způsobem využití. Pokud jde o počet bytových jednotek v rodinných domech, předepisuje pro plochy SR (*plochy smíšené obytné – rekreační*) maximálně 1 jednotku, pro plochy BI (*bydlení v rodinných domech – městské a příměstské*), BV (*bydlení v rodinných domech – venkovské*), SV (*plochy smíšené obytné – venkovské*) maximálně 2 jednotky a pro plochy BH

(bydlení v bytových domech), SC (plochy smíšené obytné – v centrech měst) a SM (plochy smíšené obytné – městské) maximálně 3 jednotky.

18. Odůvodnění napadeného OOP uvádí, že posuzovaná podmínka „*má za hlavní úkol (dočasně) přibrzdit rozvoj města (staveb pro bydlení), kdy výrazná rychlost nárůstu obyvatel neodpovídá rychlosti budování veřejné infrastruktury. Město pak nemůže adekvátně reagovat na potřeby obyvatel ve vztahu k technické a dopravní infrastruktuře a veřejné vybavenosti (školy, školky, ...).* Stanovený počet bytových jednotek odpovídá charakteru ploch s rozdílným způsobem využití: v případě ploch SR-smíšených obytných rekreačních) se jedná typově spíše o menší objekty na menších pozemcích (objekty typu ‚chata‘), z toho důvodu je volena 1 b.j. **V případě ploch BI, BV, SV se jedná typově o plochy se stavbami ‚běžných‘ rodinných domů, 2 b.j. je odpovídající typickému rodinnému domu (stále s možností stavby ‚vejminku‘).** Z tohoto pohledu nejsou stavebníci v těchto plochách výrazně omezeni. V případě ploch SC se jedná o stabilizované plochy v centru města, kde se nový rozvoj spíše nepředpokládá, omezení přispívá k tlaku na budování občanského vybavení (v souladu s hlavním využitím plochy). Co se týče ploch SM a BH, je omezení voleno proporcionálně vůči charakteru ploch s rozd. zp. využitím. V případě SM, které lze využít i jiným způsobem (dle platných regulativů stejně podíl bytů v rámci objektu nemá překročit 70 %), je opět cílem přispět k budování i jiného využití než bydlení. V případě ploch BH je omezení nejpatrnější (zde se jedná o hlavní využití plochy) – avšak u staveb bytových domů dochází také nejvíce ke skokovému nárůstu, proto je zde krácení také nejvíce patrné. Pro stanovení počtu bytových jednotek v bytových domech si město Říčany nechalo zpracovat Prostorovou a ekonomickou analýzu vzájemného vztahu mezi počtem b.j. a počtem podzemních parkovacích stání v bytových domech ve městě Říčany (zpracoval ing. arch. J. S., červenec 2022). Na základě této studie byly prověřovány různé typy regulací počtu bytových jednotek. Jako nejpodstatnější důvod regulace byla zvolena problematika splaškových vod. Navržená regulace umožní dlouhodobé využití stávající intenzifikované ČOV Říčany. Tato regulace se bude týkat pouze nových staveb, resp. přestaveb.“
19. Součástí odůvodnění je též negativní rozhodnutí o námitkách společnosti Commexim. To opakuje, „*že důvodem změny ÚP je komplexní přibrzdění rozvoje města. U ploch BI, BV a SV je navíc typické, že se jedná o plochy se stávajícími rodinnými domy, v nichž je zpravidla jen jeden byt, maximálně dva byty; 3 byty jsou anomální a jde o nežádoucí následek toho, že platný územní plán počet bytů (jednotek) v rodinných domech v těchto plochách takto explicitně nereguloval.*“ Není rozhodující, že se tato společnost hodlá připojit k vodohospodářské infrastruktuře v jiné obci. Záměrem regulace je komplexně racionalizovat rozvoj obce, aby byl nejen předvídatelný a usměrněný, ale především udržitelný. Odpůrce má totiž řadu povinností, zejména k zajištění občanské vybavenosti a základních služeb, včetně předškolního a školního vzdělávání. „*Zkušenosti z praxe přinesly řadu nežádoucích situací, kdy město v rámci územního plánování a předpokládaného rozvoje očekávalo, že v konkrétní lokalitě vznikne určitý počet rodinných domů o přesně stanoveném počtu bytů, čemuž přizpůsobilo další úvahy o rozvoji. Nicméně fakticky pak vznikl sice předpokládaný počet rodinných domů, avšak s násobkem bytů. To městu znemožňuje racionálně plánovat zvýšení kapacit ve vztahu k občanské vybavenosti a zajištění školní i předškolní docházky atp.*“ Poukázalo na praxi výstavby rodinných domů o třech jednotkách, ve kterých žijí tři různé rodiny. Odkázalo též na rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS, dle níž je takový regulativ v územním plánu s prvky regulačního plánu přípustný. K námitce diskriminace odůvodnění námitky uvedlo, že je nutné vnímat podstatný rozdíl mezi plochami BI, BV a SV (kde jsou zpravidla maximálně 2 byty v rodinných domech, a to ve formě „výminku“) a plochami BH, SC a SM, kde se předpokládá umístění bytových domů,

a tak nemá smysl omezovat počet bytů v rodinných domech, neboť z povahy věci zde je tak jako tak přípustný větší počet jednotek.

20. Návrh urbanistické koncepce územního plánu (bod 3. 1. úplného znění územního plánu po napadené změně ÚP) ukládá umožnit jen velmi umírněný rozvoj všech místních částí včetně Voděrádek s dominancí bydlení venkovského typu. Voděrádky se rozvíjejí jako sídlo s venkovským charakterem zástavby, nízkou obytnou hustotou a silně omezeným územním rozvojem.
21. Z návrhu koncepce technického vybavení a nakládání s odpady územního plánu (bod 4. 2. 1. 2 úplného znění územního plánu po napadené změně ÚP) vyplývá, že Voděrádky nemají vybudovanou plně funkční kanalizaci ani ČOV, odpadní vody jsou akumulovány v bezodtokových jímkách s následným vyvážením na ČOV Říčany. Vzhledem k rozvoji v dané lokalitě, připravované výstavbě a souvisejícímu nárůstu produkce odpadních vod je pro obec Voděrádky vybudována ČOV, která není v provozu z důvodů nedostatečného množství odpadních vod. Recipientem vyčištěných odpadních vod bude Pitkovický potok.

Jednání dne 18. 3. 2025

22. Při jednání navrhovatelka zopakovala návrhovou argumentaci a zdůraznila, že její pasivita byla způsobena existencí uzavřené plánovací smlouvy. Podotkla, že sledovaného cíle mohlo být dosaženo jinými způsoby.
23. Odpůrce uvedl, že uzavřená smlouva negarantovala neměnnost územně plánovací dokumentace. Navrhovatelce nic nebránilo sledovat pořizování napadeného OOP. Vše bylo zveřejněno, což plyne i z účasti dalších osob, např. společnosti Commexim, na tomto procesu.
24. Soud provedl dokazování výpisy z katastru nemovitostí, kterými ověřil vlastnictví navrhovatelčiných pozemků. Soud rovněž provedl důkaz plánovací smlouvou uzavřenou podle § 1746 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a podle § 88 stavebního zákona mezi účastníky dne 4. 1. 2022. Plánovací smlouvou se navrhovatelka zavázala na vlastní náklady vybudovat příjezdovou komunikaci, veřejnou splaškovou komunikaci, stavební přípravu na vodovod, veřejné osvětlení, pěší propojení podél pole a chodník a dále přispět odpůrci finančním plněním ve výši 1 009 600 Kč či 826 000 Kč (v závislosti na způsobu zásobování pitnou vodou). Odpůrce žádné náklady na vybudování veřejné infrastruktury dle plánovací smlouvy neponese. Zavázal se však – za stanovených podmínek – část technické infrastruktury po vybudování převzít a provozovat. Přílohou plánovací smlouvy je výňatek projektové dokumentace záměru na navrhovatelčiných pozemcích. Jak vyplývá i ze samotného návrhu, jde o stavbu tří rodinných domů o celkem osmi bytových jednotkách (dva domy se třemi jednotkami a jeden dům se dvěma).
25. Soud neprovedl navrhované důkazy listinami, které jsou součástí předloženého správního spisu (napadené OOP), neboť jeho obsahem se důkaz neprovádí (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Pokud jde o navrhovaný výslech jednatele navrhovatelky k otázce jednání o uzavření plánovací smlouvy, prvostupňové rozhodnutí o povolení záměru na navrhovatelčiných pozemcích a spis vedený v řízení, které jeho vydání předcházelo, soud je k důkazu neprovedl, neboť nejsou pro přezkum zákonnosti napadeného OOP relevantní.

Posouzení návrhu soudem

Obecná východiska

26. Úvodem soud připomíná východiska soudního přezkumu a jeho roli. V rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, NSS konstatoval, že „*v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. **Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.** Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS) a **ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.**“ (bod 114; zvýraznil soud).*
27. Tato východiska potvrzuje i novější, obdobně formulovaná judikatura: „*Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem.*“ (viz např. rozsudky ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41, bod 16, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, bod 65; zvýraznil soud).
28. Soud také připomíná, že „*rozsah soudního přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu limituje neexistence veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob využití, který vlastník požaduje*“ (viz rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41, bod 15, a tam odkazovanou judikaturu).
29. Výše uvedené závěry o potřebě zdrženlivosti soudů při přezkumu územně plánovací dokumentace nicméně nelze interpretovat tak, že by věcné řešení územně plánovací regulace nepodléhalo účinné soudní kontrole. I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci. Úkolem soudu při přezkumu zásahu do práv navrhovatelů je zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (viz rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS).
30. Na základě uvedených východisek soud proto přistoupil k přezkumu návrhových bodů, které lze rozdělit do následujících okruhů. Navrhovatelka předně uvádí, že přijetí změny ÚP po uzavření plánovací smlouvy je zaměřeno proti ní, a jde tedy o výraz odpůrcovy libovůle. Dále polemizuje s věcnými důvody zavedení dané regulace a považuje ji za neproporcionální

a diskriminační. Soud předesílá, že uvedené okruhy návrhových bodů přezkoumává z hlediska zásahu do právní sféry navrhovatelky samotné, neboť ta není oprávněna vystupovat na ochranu práv jiných osob (vlastníků nemovitostí v plochách BV).

Regulace počtu bytových jednotek v rodinných domech

31. Úvodem soud pro srozumitelnost rozsudku – aniž by to bylo předmětem návrhu a přezkumu – uvádí, že omezení počtu jednotek v rodinném domě je pro územní plán *s prvky regulačního plánu* obecně přípustná. Odpůrce ji již v odůvodnění napadeného OOP správně založil na výše uvedeném rozsudku zdejšího soudu č. j. 55 A 35/2022-91 z jehož bodů 59 a 60 se podává, že tato regulace není [srov. část I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., kterou se stanoví náležitosti obsahu územního plánu] určením přípustného způsobu využití plochy ani regulativem vymezujícím hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podoba, pokud jde o výšku stavby, počet podlaží, velikost zastavěné plochy či poměr zastavěné plochy vůči celému stavebnímu pozemku. Jakkoliv existuje věcná souvislost mezi kapacitou ploch pro bydlení a veřejnou infrastrukturou, které se vzájemně podmiňují, nelze regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě podřadit pod výše uvedené ustanovení vyhlášky. Uvedený regulativ tedy nemůže být pro svou podrobnost v územním plánu bez prvků regulačního plánu. Jak však dodal NSS v rozsudku ze dne 26. 7. 2024, č. j. 5 As 100/2023-26, bod 24, podle části I. odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. jsou jednou z možných náležitostí textové části regulačního plánu základní údaje o kapacitě staveb. Detailní určení, kolik osob může obývat konkrétní budovy, může být regulována pouze na nejpodrobnější úrovni územního plánování, tj. na úrovni regulačního plánu. Jelikož napadené OOP bylo od počátku na základě rozhodnutí zastupitelstva odpůrce pořizováno s prvky regulačního plánu, mohlo uvedený regulativ obsahovat.

Proporcionalita

32. Je zřejmé, že jakékoliv omezení výstavby je zásahem do vlastnického práva k pozemku. Aby byl takový zásah územním plánem zákonným, musí být přiměřený. Soudům nicméně zásadně nepřisluší hodnotit přiměřenost (proporcionalitu) přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce. Ten je zpravidla povinen tak učinit právě pouze na základě námítky či připomínky uplatněné v procesu přijímání opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, „*v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.*“
33. V daném případě je zásadní, že navrhovatelka žádné námítky v průběhu pořizování napadeného OOP nepodala. Jí uváděné důvody (spolehnutí se na uzavřenou plánovací smlouvu) jsou sice pochopitelné, nemají však právní relevanci. Až případné pravomocné územní rozhodnutí nebo společné povolení by představovalo limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS), který by musel odpůrce v procesu územního plánovací

respektovat. Soukromoprávní plánovací smlouva (v daném případě jde o inominátní kontribuční smlouvu uzavřenou za účelem splnění podmínky pro vydání územního rozhodnutí podle § 88 stavebního zákona) takovým limitem není a pokud na ni navrhovatelka spoléhala, činila tak bezdůvodně. Uzavřená plánovací smlouva negarantuje neměnnost územně plánovací dokumentace a ani by ji garantovat nemohla. Jak totiž uvedl NSS v rozsudku 25. 10. 2024, č. j. 7 As 213/2023-51, bod 22, „[s]vobodnou vůlí volených zástupců obce (samosprávy) (...) nelze nahradit závazky představitelů obce v oblasti, o které nemají pravomoc rozhodovat (přijetí územního plánu).“ Plánovací smlouva je soukromoprávním institutem, jehož účelem je upravit vztahy mezi žadatelem o vydání územního rozhodnutí a obcí související s plánovanou realizací výstavby, která je podmíněna vybudováním zejména veřejné dopravní a technické infrastruktury (shodně viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102).

34. Nepodáním námitek žalobkyně do značné míry negativně předurčila osud návrhových bodů namítajících neproporcionalitu přijaté regulace. Odpůrci nelze vyčítat, že v odůvodnění napadeného OOP nereagoval na argumentaci, kterou mu navrhovatelka nepředložila. Soud může přezkoumat z tohoto hlediska jen ty aspekty regulace, k jejichž důvodům se odpůrce v územním plánu (z vlastní iniciativy nebo v důsledku podání námitek jinou osobou) vyjádřil.
35. Nadto, důvody přijatého řešení vyplývají jak z odůvodnění samotného územního plánu, tak z odůvodnění napadené změny ÚP a vypořádání námítky společnosti Commexim. To je dle judikatury postačující (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 36, či ze dne 17. 12. 2020, č. j. 6 As 225/2019-43, bod 30). Jak je uvedeno ve shrnutí v bodech 17-21 tohoto rozsudku, regulace vychází z obecného požadavku územního plánu na nízkou obytnou hustotu ve Voděrádkách, které se mají rozvíjet jen minimálně. Odůvodnění napadeného OOP vysvětluje, že rodinné domy s 3 bytovými jednotkami jsou v území anomálií (tolik k námitce absence analýzy hustoty stávající výstavby) a v plochách BV se téměř nevyskytují. Z vypořádání námítky společnosti Commexim se pak podává, že snahou regulace je přibrzdění rozvoje, který přináší nároky na občanskou vybavenost zejména v oblasti školství. To navrhovatelka nijak nezpochybňuje, přičemž je zřejmé (a potvrdil to i NSS ve výše zmíněném rozsudku 5 As 100/2023-26), že počet bytových jednotek s počtem obyvatel souvisí.
36. Zachování charakteru lokality a přibrzdění rozvoje z důvodů kapacity veřejné infrastruktury je dle soudu legitimním a zákonným cílem, přičemž omezení počtu bytových jednotek vede k zamýšlenému cíli, který je racionální. Jelikož navrhovatelka nepodala námítky, soud ani nemůže posoudit nyní uplatněnou argumentaci, že existují i jiné (vhodnější a zřejmě šetrnější) nástroje (např. limity zastavěnosti). Z hlediska proporcionality tedy napadené OOP ob stojí.
37. Pro úplnost soud dodává, že samotné odůvodnění napadeného OOP hovoří o analýze počtu jednotek *bytových* domů v kontextu problematiky kapacity ČOV, kterou označuje za stěžejní, avšak z odůvodnění zamítnutí námítky společnosti Commexim vyplývá, že nejde o důvod jediný (zmiňuje právě i výše uvedené nároky v oblasti školství). Je zřejmé, že počet jednotek má vliv i na množství vypouštěných odpadních vod. Územní plán sice poněkud nejasně pro oblast Voděrádek uvádí, že je zde ČOV vybudována, avšak „není v provozu pro nedostatek odpadních vod“. Regulace omezující rozvoj se tak zdá být rozporuplná, neboť zvýšení počtu obyvatel by přineslo zvýšení množství odpadních vod, v důsledku čehož by mohla být voděradská ČOV uvedena do provozu, což by ušetřilo kapacitu říčanské ČOV,

kam se nyní akumulované odpadní vody z Voděrádek dováží. Jelikož však navrhovatelka ani tento aspekt nerozporovala námitkami, nelze po odpůrci požadovat, aby v odůvodnění napadeného OOP své strategické rozhodnutí o tom, kam mají směřovat odpadní vody z Voděrádek, blíže vysvětloval. Soud pro úplnost poznamenává, že judikatura NSS neshledala problematickou regulaci zakotvenou v územním plánu, jíž byla stanovena podmínka napojení na splaškovou kanalizaci budoucí výstavbou (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53).

Diskriminace

38. Též s námitkou diskriminace se vypořádalo odůvodnění změny ÚP v části, v níž vypořádalo námitky společnosti Commexim. Poukázalo na rozdíl v charakteru ploch BI, BV a SV (kde převládá individuální zástavba) a ploch BH, SC a SM (kde se předpokládá umístění bytových domů). I soudu se zdá logické, že v plochách umožňující výstavbu bytových domů, tj. vyšší počet jednotek než 3, nemá příliš smysl (z hlediska nároků na veřejnou infrastrukturu) omezovat počet jednotek v rodinných domech. Navrhovatelka proti tomu konkurenční argumentaci nevznáší. Namítá-li nerovnost mezi existující a novou zástavbou, uvádí soud, že územní plán má prospektivní povahu (reguluje stavební činnost do budoucna), jejímž smyslem je vymezit vhodná a potřebná řešení na území obce, jež by byla následně na základě tohoto promyšleného návrhu zrealizována, nikoli retrospektivní (nemůže být důvodem ke zrušení vydaných stavebních povolení a odstranění stávajících staveb). Namítaná „diskriminace“ je tedy imanentní v podstatě každému územnímu plánu. Není sice vyloučeno, aby územní plán do budoucna na již zastavěném území požadoval změnu, nicméně taková regulace by s největší pravděpodobností nebyla nikdy ve větší míře realizována, neboť by se uplatnila pouze tehdy, pokud by stávající stavby zanikly (odpadl by tak limit využití území) a povolovala by se zcela nová výstavba. V tomto ohledu nepřipustnou diskriminaci spatřovat nelze.

Existence navrhovatelčina záměru na dotčených pozemcích (libovůle odpůrce)

39. Dále soud považuje za účelné zopakovat, že navrhovatelka (ani žádný jiný vlastník nemovitostí) neměla veřejné subjektivní právo na to, aby napadený územní plán stanovil pro její pozemky způsob využití, který by si přála. Územní plánování sice nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou (např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53), a proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a v souladu s principy právní jistoty a legitimního očekávání respektoval kontinuitu územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 AOs 2/2010-64). Na druhou stranu požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Právní úprava tedy dovoluje, aby obec revidovala podmínky pro výstavbu v plochách s rozdílným způsobem využití dle dosavadní územně plánovací regulace a přistoupila v novém územním plánu či jeho změně k jeho úpravám, včetně omezení počtu jednotek v rodinných domech. V tomto ohledu se postup odpůrkyně ve srovnání s jinými obcemi nijak nevymyká a cíl regulace „přibrzdit“ rozvoj obce, je zcela legitimní.
40. Jak plyne ze shora citované judikatury NSS, ale též například z usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, podoba územního plánu se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí, a nelze se tak legitimně spoléhat na to, že regulace, která navrhovatelce vyhovovala, zůstane v platnosti napořád. Navrhovatelka ani jiné osoby nemají a nemohu mít právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jejich majetek, byly

navždy zakonzervovány a nemohly se změnit (viz také např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145).

41. Územní plán je výsledkem politické diskuze obce a je základním nástrojem, kterým obec může realizovat své ústavně zaručené právo na územní samosprávu. Pravomocné územní rozhodnutí sice (na rozdíl od pouhého souhlasného stanoviska obce či plánovací smlouvy) představuje limit využití území, v daném případě však není sporu o tom, že navrhovatelka v době vydání napadeného OOP žádným pravomocným územním rozhodnutím nedisponovala. Z hlediska veřejného práva má odpůrce zajisté právo zpřísnit regulaci a přiklonit se na stranu veřejných zájmů (zde např. na zachování charakteru zástavby, udržitelnosti poskytování veřejných služeb a technické infrastruktury). V tom jí žádné soukromoprávní ujednání nemůže zabránit (obdobně též viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2024, č. j. 5 As 278/2022-66, body 39 a 45).
42. Soud má za to, že v projednávaném případě odpůrce na navrhovatelčin stavební záměr svévolně napadeným OOP nereagoval. Při uzavření plánovací smlouvy vycházel z platné územně plánovací dokumentace, neboť nemohl vědět, zda bude napadené OOP vůbec zastupitelstvem ve stávající podobě přijato. S ohledem na relativně malý rozsah navrhovatelčina záměru (v kontextu území odpůrce) se pak nejvíce myslitelným, že by odpůrce jen kvůli snížení celkového počtu bytových jednotek v navrhovatelčině záměru o dvě (z osmi na šest; z návrhu se totiž nepodává, že by byla *jakákoliv* výstavba rodinných domů na navrhovatelčiných pozemcích vyloučena, jen bude muset být zmenšen počet jednotek) přijal plošnou restrikci počtu jednotek pro značnou část svého území. Je proto též irelevantní navrhovatelčina argumentace obhajující její záměr co do hustoty zástavby a nároků na veřejnou infrastrukturu a srovnávající jej s již existujícími domy v obci, a to tím spíše, že nepodala v průběhu pořizování napadeného OOP námitky.
43. To, že navrhovatelka nebyla schopna dosáhnout pravomocného územního rozhodnutí, resp. společného povolení od 17. 2. 2022 (kde o něj dle návrhu požádala) do nabytí účinnosti napadené změny ÚP dne 15. 8. 2024 (tj. po dobu cca 30 měsíců), nelze klást za vinu odpůrci v roli územně samosprávného celku. Způsobil-li snad průtahy v řízení stavební úřad (jednající v přenesené působnosti), měla se navrhovatelka bránit pomocí nástrojů, které jí k tomu právní řád nabízí (opatření proti nečinnosti dle správního řádu, popř. žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s). Soud dodává, že pakliže má navrhovatelka dojem, že jí vznikla újma z důvodů průtahů ve stavebním řízení, popř. z titulu smluvní či předmluvní odpovědnosti odpůrce, může se svého nároku domáhat v občanskoprávním řízení.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

44. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů uplatněných navrhovatelkou důvodným, ani nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce byl ve věci plně procesně úspěšný, nejde však o malou obec, nýbrž o obec s rozšířenou působností, jejíž úřad (odbor územního plánování a regionálního rozvoje) byl pořizovatelem napadeného OOP. Disponuje tedy odborně zdatnými osobami, které jej mohly v dané věci zastupovat. Podle judikatury [srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod

29] i praxe zdejšího soudu ve vztahu k odpůrci (viz např. rozsudek ze dne 25. 3. 2021, č. j. 55 A 90/2019-61) jí tedy náhrada nákladů řízení nepřísluší.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 18. března 2025

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu