



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **Ing. M. H.**
bytem X

proti
odpůrkyni: **obec Radonice**
sídlem Na Skále 185, 250 73 Radonice
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2024 – územního plánu obce Radonice
vydaného usnesením zastupitelstva obce Radonice č. 9/5 b) ze dne 18. 3. 2024,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatel je povinen zaplatit ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 27 524,80 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též jen „napadené OOP“ nebo „územní plán“). Požaduje, aby soud územní plán zrušil v rozsahu vymezení pravidel uspořádání území pro plochy smíšené obytné venkovské (SV), neboť se cítí dotčen na svém vlastnickém právu regulativem vymezujícím maximální počet bytových jednotek na stanovenou plochu a vymezením plochy přestavby na jeho pozemcích.

Argumentace účastníků

Obsah návrhu

2. Navrhovatel tvrdí, že je vlastníkem pozemků parc. č. XA, XB a XC v k. ú. X, které se nacházejí v historickém jádru obce (dále též „dotčené pozemky“). Na dotčených pozemcích odpůrkyně vymezila plochu přestavby P.1 (SV). V předchozím územním plánu byly tyto pozemky zařazeny do plochy smíšené – smíšená obytná zástavba a občanská vybavenost. Navrhovatel podle předchozího územního plánu nebyl zásadně omezen v počtu bytových jednotek, které mohl v budovách na stavebních pozemcích a na nádvoří (volné ploše) vystavět. Územní plán však omezil prostorové uspořádání plochy SV podmínkou, že při dílčích přestavbách obytných či hospodářských staveb v historickém jádru mohou být ve stavbách umístěny nové bytové jednotky pouze v takovém počtu, kolik by bylo na dané ploše možné umístit rodinných domů podle ustanovení o minimální velikosti pozemku pro umístění nové hlavní stavby. Z toho plyne, že by při užité ploše stávajících budov žalobce (2 070 m²) mohl umístit pouze 4 bytové jednotky o podlahové ploše jednoho bytu 517,5 m². Podle navrhovatele: „*K tomu není asi skoro, co dodat (opravdu málokdo v dnešní době má na pořízení takto velkého bytu), ale je z toho jasně patrné, jak nás jako vlastníky v této ploše rozhodnutí obce-odpůrkyně poškozuje*“. Z této plochy pak zůstává 73 % volné plochy nádvoří. Výsledkem je vybourání celé plochy tehdejšího velkostatku. Navrhovatel považuje toto omezení za zásah do jeho vlastnického práva.
3. Navrhovatel uvádí, že v minulosti do budov investoval značné prostředky. V posledních letech opravil omítky a provedl další opravy, které ve svém důsledku vylepšily vzhled centra obce. I sama odpůrkyně tyto stavby považuje za významné nemovitosti a označuje je za architektonicky hodnotné (viz bod 2.2.1 územního plánu). Navrhovatel rovněž odkázal na smlouvu o spolupráci, kterou uzavřel s odpůrkyní dne 20. 10. 2018, tedy krátce před schválením pořízení změny územního plánu. Na základě této smlouvy obdržel navrhovatel z rozpočtu obce (symbolické) finanční prostředky na opravy. Obdobně je opravována druhá část plochy tohoto území ve vlastnictví širší rodiny navrhovatele. Postup odpůrkyně považuje za vnitřně rozporný, neboť na jedné straně označuje budovy na pozemcích žalobce za historicky hodnotné, zároveň jsou ale vymezeny jako součást plochy přestavby, tedy v očích navrhovatele „*tímto rozhodnutím určeny k demolici*“.
4. Dle navrhovatele regulativ omezující počet bytových jednotek není přezkoumatelně vysvětlen, resp. důvod, který je v napadeném územním plánu uveden, je jen „*nepřezkoumatelně*“ tvrzen, a navíc není pravdivý. Odpůrkyně napadený regulativ nepřímou zdůvodňuje v kapitole 6.2 odůvodnění textové části územního plánu tím, že omezení počtu bytových jednotek souvisí s omezenou kapacitou veřejné infrastruktury [tj. s počtem míst v mateřské a základní škole a s kapacitou čistírny odpadních vod (ČOV)]. Záměrem

odpůrkyně je, aby počet obyvatel radikálně nenarůstal. V kapitole F odůvodnění textové části územního plánu pak odpůrkyně podrobně popisuje limitní kapacity veřejné infrastruktury a vývoj nárůstu počtu obyvatel. Toto odůvodnění však navrhovatel považuje za nepřezkoumatelné a účelové. Neexistuje totiž jediný podklad, který by naplnění veřejné infrastruktury prokazoval, tedy že dosavadní infrastruktura je pro nové obyvatele nedostatečná. Ze str. 103 odůvodnění územního plánu navíc plyne, že kapacita mateřské a základní školy je dostatečná a počítá s rozšířením počtu obyvatel. Dosavadní územní plán umožňoval výstavbu bytových jednotek na pozemcích žalobce ve větším počtu. Veřejná infrastruktura tak byla a je připravena na případné rozšíření počtu obyvatel obce. Do základní školy jsou nadto nyní přijímány i děti z jiných obcí, jedná se tak v podstatě o spádovou základní školu. To svědčí o tom, že odpůrkyně argumentuje pouze účelově.

Obsah vyjádření odpůrkyně

5. Odpůrkyně uvedla, že navrhovatel nepochopil pojem *plocha přestavby*. Plocha byla vymezena proto, aby v ní bylo možné realizovat různorodé záměry, tedy i stavby pro bydlení. V odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele č. X odpůrkyně uvedla, že vymezení plochy přestavby směřuje k umožnění realizace bydlení v ploše, která je dle katastru nemovitostí tvořena stavbami pro zemědělství a dle dosavadního právního stavu území bydlení neumožňuje. Plocha musí být vedena jako plocha změny v území, v opačném případě by plocha byla vymezena jako plocha stabilizovaná zemědělská výroba a nebylo by možné umístit stavby pro bydlení. Zároveň se nemůže jednat o plochu zastavitelnou, neboť tam již existují stavby se stanoveným využitím a nejde tak o plochu, která by měla být nově zastavena. Na pozemku navrhovatele parc. č. XB se nachází zemědělská stavba bez čísla popisného nebo evidenčního a na pozemku parc. č. XC se nachází zemědělská stavba č. p. X. Na pozemku parc. č. XD, který se také nachází v ploše P.1(SV), ale není ve vlastnictví navrhovatele, se rovněž nachází zemědělské stavby. Pokud by odpůrkyně na těchto pozemcích vymezila stabilizovanou plochu, muselo by jít o stabilizovanou plochu zemědělské výroby, neboť tomu odpovídá aktuální stav využívání pozemků. Charakterem se tedy jedná o plochu přestavby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť má umožnit změnu stávající zástavby. Tím rozhodně není míněno, že má dojít k demolici stávajících budov. Nic podobného nevyplývá z územního plánu ani ze zákonné úpravy. Na pozemcích rovněž nadále lze realizovat zemědělskou výrobu, kromě toho je ale umožněno i další využití dle 6.2.9 textové části územního plánu. Odpůrkyně tedy neshledává žádný rozpor mezi vymezením plochy přestavby a označením budov za architektonické hodnoty.
6. Vymezením plochy přestavby namísto plochy stabilizované nebo návrhové nedochází dle odpůrkyně k zásahu do navrhovatelova vlastnického práva. K tomuto tvrzení odkázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 7. 2024, č. j. 37 A 17/2024-63, ve kterém se soud zabýval zákonností vymezení plochy přestavby P.1 (SV), legitimností a odůvodněností prostorové regulace spočívající v omezení počtu bytových jednotek. Návrhové body namítající nezákonnost části územního plánu v rozsahu vymezení plochy přestavby P.1 shledal soud jako nedůvodné.
7. Omezení počtu bytových jednotek (nejen) v plochách SV je pak odůvodněno omezenou kapacitou veřejné infrastruktury v obci, jak je uvedeno v kapitolách E.6, F.2.2 a F.2.3 textové části odůvodnění územního plánu. Stavem kanalizace v obci se také zabývá kapitola E.4.2.3 textové části odůvodnění územního plánu. Při cílovém počtu obyvatel nebude po naplnění

všech zastavitelných ploch kapacita ČOV dostačující. Tím spíše by kapacita ČOV nebyla dostačující před zavedením omezující regulace, tj. pokud by cílový počet obyvatel obce byl vyšší. Navrhovatel pak opomíjí, že kapacitu mateřských a základních škol lze považovat za dostačující pro stav dle územního plánu, který právě počítá s omezením možného zastavění pozemků (nejen) v plochách SV. Kdyby k omezení nedošlo, lze důvodně předpokládat, že by kapacita dostačující již nebyla. Omezená kapacita veřejné infrastruktury je pak zcela legitimním důvodem pro omezení možnosti výstavby na území obce, což ostatně v návrhu připouští i navrhovatel. Tyto důvody pak byly jasně a přezkoumatelně zdůvodněny s odkazy na konkrétní data a skutečnosti. Tyto závěry potvrdil i zdejší soud v rozsudku sp. zn. 37 A 17/2024.

Obsah repliky

8. Navrhovatel odkázal na čl. 6.2.13 (str. 25) výroku textové části územního plánu, který se týká pozemků určených pro zemědělskou výrobu (VZ). Dle podmíněně přípustného využití lze na těchto pozemcích vybudovat stavby pro ubytování a stravování pro vlastní pracovníky. Není zde žádný regulativ omezující počet bytových jednotek na m². Je přitom nepochybné, že i pracovníci bydlící v lokalitě VZ budou rozšiřovat počet obyvatel obce a využívat veřejnou infrastrukturu. V jedné lokalitě (SV) tedy regulativ počtu bytových jednotek platí a v jiné lokalitě nikoliv. I pozemek navrhovatele je přitom zemědělským statkem (stejně jako v lokalitě VZ). Navrhovatel má nadto tři děti, většinou již dospělé. Plocha 515 m² připadající na jeden byt je přitom neúměrná tomu, jak jsou průměrně velké byty v Praze či jiných místech ČR. V ploše VZ je prakticky možný neomezený nárůst, přitom by se jednalo o výstavbu zcela novou, zatímco statek navrhovatele se v obci nachází od nepaměti. Omezení počtu bytových jednotek je tak nezákonně stanovený regulativ, který nesleduje legitimní cíl a bezdůvodně zasahuje do vlastnického práva navrhovatele. Omezení by bylo legitimní, pouze pokud by platilo univerzálně pro všechny obdobné plochy.

Obsah dupliky

9. Odpůrkyně k argumentaci navrhovatele uvedla, že rozdílný způsob regulace v plochách s funkčním využitím VZ a SV vychází z jejich rozdílného účelu. Zatímco v plochách SV je dle textové části napadeného OOP hlavním využitím bydlení doplněné nerušícími funkcemi občanského vybavení a služeb, u ploch s funkčním využitím VZ je dle textové části napadeného OOP hlavním způsobem využití zemědělská výroba. Navrhovatelem zmiňované stavby pro ubytování a stravování pracovníků jsou v plochách s funkčním využitím VZ stanoveny jako podmíněně přípustné a jejich funkce je tak čistě doplňková. Napadené OOP nepředpokládá, že by v těchto plochách měly primárně vznikat stavby pro ubytování a už vůbec nepočítá s tím, že by měly vznikat stavby pro (trvalé) bydlení, jako je tomu u ploch s funkčním využitím SV. S ohledem na tyto skutečnosti považuje odpůrkyně za mylné tvrzení navrhovatele uvedené v replice v čl. I odst. 5. Napadené OOP neumožňuje v plochách VZ výstavbu staveb pro bydlení a tedy ani jednotlivých bytových jednotek.
10. Odpůrkyně dále poukázala na to, že je významný rozdíl mezi plochami s funkčním využitím VZ a plochou přestavby P.1 (SV), neboť tato plocha přestavby se nachází v historickém jádru obce, zatímco plochy s funkčním využitím VZ nikoli. Považuje za legitimní, že napadené OOP stanovuje přísnější podmínky pro výstavbu v historickém jádru obce.
11. Odpůrkyně považuje za zavádějící, že navrhovatel přepočítává rozlohu svých pozemků na výměru bytových jednotek, které na nich může realizovat, neboť funkce bydlení je pouze

jednou z mnoha funkcí, které dotčené pozemky a stavby na nich mohou na ploše přestavby P.1 (SV) zastávat.

12. Nakonec odpůrkyně navrhovateli vytkla, že opomíjí, že se nedostatečná veřejná infrastruktura váže k celému území obce. Ačkoli se tedy možná v současné době na dotčených pozemcích nenacházejí stavby pro bydlení, nic to nemění na to, že ve zbývajících částech obce došlo v minulosti k významnému rozvoji výstavby a zvýšení počtu obyvatel. Pokud by se nadále výstavba a počet obyvatel navyšovaly obdobným tempem, byla by kapacita předmětné veřejné infrastruktury brzy vyčerpána.

Ústní jednání

13. Během jednání konaného dne 26. 6. 2025 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Navrhovatel zdůraznil, že není viníkem špatného technického stavu budov, do kterého se dostaly již *za minulého režimu*. Zároveň vyjádřil, že příspěvek (20 000 Kč), který od odpůrkyně získal na zlepšení stavu budov, není dostatečný. Dále uvedl, že ho omezuje, že odpůrkyně stanovila limit počtu bytů na konkrétní plochu m². Upozornil na to, že odpůrkyně dříve sama vystavěla bytový dům a nyní omezuje počty bytových jednotek (nárůst počtu obyvatel v obci). Odpůrkyně zdůraznila, že má legitimní důvody pro omezování růstu počtu obyvatel. Chce zachovat ráz obce. Nechce se stát sídlištěm. Odpůrkyně poukázala na to, že stav nemovitostí navrhovatele je dlouhodobě velmi špatný a že s navrhovatelem vyjednávala o zlepšení tohoto stavu a poskytla mu na to i finanční příspěvek.

Podmínky řízení a rozsah soudního přezkumu

14. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34]. Těmito podmínkami jsou samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu.
15. Územní plán se v souladu s § 43 odst. 4 větou poslední stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Ze správního spisu soud zjistil, že napadený územní plán schválilo zastupitelstvo odpůrkyně dne 18. 3. 2024. Napadený územní plán byl v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámen veřejnou vyhláškou ze dne 19. 3. 2024, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 19. 3. 2024. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadený územní plán nabyl účinnosti dne 3. 4. 2024. O existenci napadeného územního plánu tak není sporu, napadený územní plán je opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
16. Návrh byl podán včas, neboť byl podán dne 3. 4. 2025, tj. poslední den jednoleté lhůty plynoucí ode dne nabytí účinnosti napadeného územního plánu (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s.).
17. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá na tom, že je vlastníkem všech v návrhu označených pozemků, k nimž pro účely jeho aktivní procesní legitimace přdestřel dostatečně plausibilní tvrzení o dotčení svých práv napadenou částí územního plánu. Navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu.

18. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel vymezil, jakou část napadeného územního plánu požaduje zrušit, je z něho patrné, z jakých skutkových a právních důvodů (návrhové body) považuje část územního plánu za nezákonný a obsahuje i další náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
19. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Soud tak může napadený územní plán přezkoumat jen v rozsahu a v mezích bodů, jež byly uplatněny již v návrhu, neboť širšímu přezkumu brání zásada koncentrace řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zakotvená v § 101b odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle níž nelze již v dalším řízení (obsahuje-li návrh základní náležitosti) doplňovat nové návrhové body. Jakákoliv další podání jsou projednatelná jen v rozsahu, v němž rozvíjejí již uplatněné návrhové body, nemohou však otevírat nové otázky (viz KÜHN, Z.; KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 879 a 880, marg. č. 5). Z tohoto důvodu se proto soud nezabýval námitkami navrhovatele, které nově uplatnil až v replice (viz bod 37 tohoto rozsudku).
20. Zároveň soud doplňuje, že je při přezkumu opatření obecné povahy vázán jednoznačně vymezeným petitem, který není možné po podání návrhu rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření, a to ani v případě, že již původní návrh obsahuje návrhové body týkající se těchto původně nenapadených částí (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39, odkazující na rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2022, č. j. 6 As 384/2020-20, ze dne 8. 6. 2022, č. j. 8 As 161/2018-84, a ze dne 19. 12. 2012 č. j. 6 AOs 2/2012-27). Navrhovatel v petitu vymezil, že navrhuje zrušení napadeného OOP v grafické a textové části „*vymezující pravidla uspořádání území pro plochy smíšené obytné venkovské (SV)*“. Navrhovatel tak v petitu nijak nevymezil, že by se domáhal zrušení i části plochy přestavby P.1, byť v návrhu formuloval důvody pro zrušení i této části. Jelikož není v petitu navrženo zrušení napadeného OOP v části plochy P.1 (plocha přestavby), nemůže se soud věcně zabývat návrhovými body spojenými s tímto regulativem, neboť by ho soud ani nebyl oprávněn zrušit.
21. Dokazování soud neprováděl, neboť bylo možné rozhodnout toliko na základě předloženého správního spisu, který nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Navrhovatel jako důkaz navrhoval listiny, které jsou obsahem správního spisu, a to včetně smlouvy o spolupráci uzavřené mezi sestřenicí matky navrhovatele (navrhovatelkou ve věci projednávané zdejšími soudem pod sp. zn. 37 A 17/2024) a odpůrkyní ze dne 27. 3. 2013 (přílohou námitek sestřenice matky navrhovatele ze dne 31. 8. 2023 k opakovanému veřejnému projednání). Soud neprováděl dokazování smlouvou o spolupráci uzavřenou mezi navrhovatelem a odpůrkyní ze dne 20. 8. 2018, neboť ve vztahu k ní nejsou tvrzeny skutečnosti (uskutečnily se opravy statku po dohodě s odpůrkyní), které by mohly mít pro posouzení věci význam.

Posouzení návrhu

22. Soud i nyní aplikoval obecná východiska, jak je shrnul zdejší soud v odst. 58 – 60 v rozsudku sp. zn. 37 A 17/2024. Jelikož se nyní posuzovaná věc týká prakticky shodné plochy a nebyly

předestřeny skutkové nebo právní novoty, které by vedly soud k odlišným závěrům, vychází i nyní z rozsudku sp. zn. 37 A 17/2024, neboť nemá důvodu se od jeho závěrů v této věci odchýlit.

23. Navrhovatel namítl, že odůvodnění regulativu omezujícího počet bytových jednotek v ploše SV je nepřezkoumatelné, účelové a nepodložené, a proto nezákonné.
24. Textová část výroku územního plánu pro plochu SV – smíšené obytné venkovské stanovuje následující pravidla uspořádání území (str. 23):

Pravidla uspořádání území:

Max. hladina zástavby: 2 NP + P.

Max. zastavěná plocha: 45 %.

Min. plocha zeleně: nestanoveno.

Min. velikost stavebního pozemku pro umístění nové hlavní stavby (u ploch zastavitelných i stabilizovaných): 1000 m² mimo historické jádro, 800 m² v historickém jádru. Při dělení již existujících zastavěných stavebních pozemků musí obě části splňovat požadovanou min. velikost pozemku.

V plochách SV (ve stabilizovaných i zastavitelných plochách i plochách přestavby) mohou být umísťovány nové rodinné domy pouze o 1 bytové jednotce.

Ve stabilizovaných plochách a plochách přestavby mohou vzniknout nové rodinné domy odstraněním dosavadních hospodářských staveb při dodržení ustanovení o min. velikost pozemku pro umístění nové hlavní stavby.

Při dílčích přestavbách obytných či hospodářských staveb v historickém jádru mohou být ve stavbách umístěny nové bytové jednotky, avšak pouze v takovém počtu, kolik by bylo možné umístit rodinných domů na dané ploše dle ustanovení o min. velikosti pozemku pro umístění nové hlavní stavby.

Přípustná využití mohou být umístěna ve vlastních účelových stavbách, příp. ve stavbách se smíšeným provozem bydlení + uvedené přípustné využití. ÚP nestanovuje vzájemné procentuelní poměry, hlavní využití území (tj. bydlení) nemusí být hlavním využitím každé parcely, všechny umísťované záměry však musí respektovat obytný charakter území.

25. Soud připomíná, že otázkou legitimity omezení výstavby bytových jednotek se zabýval v rozsudku sp. zn. 37 A 17/2024, přičemž dospěl k závěru, že regulativy územního plánu byly přizpůsobeny kapacitě veřejné infrastruktury, a souhlasil s názorem odpůrkyně, že dostatečná kapacita veřejné infrastruktury je z hlediska územního rozvoje naprosto zásadní (ostatně tuto skutečnost samu o sobě navrhovatel nerozporuje). Není-li kapacita veřejné infrastruktury dostatečná, je podle toho nutné při územním plánování regulovat výstavbu. V odst. 151 pak soud podrobně rekapituloval argumenty, které odpůrkyně uvedla v souvislosti s limity veřejné infrastruktury a uvedené argumenty shledal legitimními důvody pro omezení možnosti výstavby (srov. odst. 153). Navrhovatel nyní tyto závěry zpochybňuje, když uvádí, že neexistují podklady, které by naplnění těchto důvodů prokazovaly.
26. Soud ovšem v napadeném OOP ověřil, že na str. 7 a násl. odůvodnění textové části je podrobně uveden seznam podkladů, ze kterých zpracovatel v jednotlivých částech vycházel.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

Z napadeného OOP je tak patrné, že zpracovatel vycházel v souvislosti s demografickými otázkami z veřejné databáze Českého statistického úřadu. V souvislosti s vodohospodářskou problematikou vycházel např. z plánu rozvoje vodovodů a kanalizací Středočeského kraje; z podkladů vodovodní a kanalizační sítě z ÚAP ORP Brandýs nad Labem-Stará Boleslav; z podkladů vodovodní a kanalizační sítě od správce (Pražské vodovody a kanalizace, a.s.) či z kanalizačního řádu ČOV Vinoř (7/2019). Konkrétní limitující kapacity veřejné infrastruktury pak odpůrkyně popsala v části 2.3. *Limitující kapacity veřejné infrastruktury* textové části odůvodnění územního plánu.

27. Tvrzení navrhovatele, že *neexistuje jediný podklad (studie, stanovisko, vyjádření), který by naplnění důvodu tvrzeného odpůrkyní prokazoval*, tedy není pravdivé. Z napadeného OOP vyplývá řada podkladů, ze kterých zpracovatel čerpal informace o kapacitě veřejné infrastruktury. Nehledě na to, že některé informace (např. naplněnost mateřské nebo základní školy) mohou být odpůrkyni známy i proto, že tyto instituce řídí (mezi základními podklady jsou pak uvedeny i *konzultace na OÚ Radonice*). Je třeba poukázat na to, že navrhovatel v návrhu na zrušení části napadeného OOP nezpochybnil *konkrétní* podklad, pouze obecně konstatoval, že *neexistuje žádný* podklad, který by naplnění důvodů limitující kapacity veřejné infrastruktury prokazoval. Soud ovšem zjistil opak, tedy že odpůrkyně disponovala řadou podkladů (řádně je i označila), na jejichž základě ověřovala (nejen) limity veřejné infrastruktury. Odpůrkyně přitom řadu podkladů i v příslušných částech napadeného OOP citovala [srov. např. část. 4.2.3. Kanalizace a čištění odpadních vod, ve které se odvolává v konkrétních pasážích na informace získané např. z kanalizačního řádu ČOV, nebo z kanalizačního řádu (2019)]. Návrhový bod tak není důvodný.
28. Soud nedává navrhovateli za pravdu ani v tom, že by byl napadený OOP vnitřně rozporný, omezuje-li odpůrkyně nárůst počtu obyvatel, a současně uvádí, že je kapacita škol dostatečná i při nárůstu počtu obyvatel. I když územní plán počítá s nárůstem počtu obyvatel, neznamená to, že by mohl být tento nárůst neregulovaný (libovolný). Odpůrkyně uvedla a odůvodnila (a konkrétními propočty podložila) předpokládaný nárůst počtu obyvatel. Zdůvodnila, kolik míst ve škole/školce je třeba zajistit na určitý počet obyvatel. Navrhovatel uvedené výpočty věcně nezpochybňuje, neuvádí jiné zdroje (podklady), ze kterých by vyplývalo, že jsou odpůrkyní uvedené informace nepravdivé. I když územní plán uvádí, že jsou stávající kapacity dostatečné, neznamená to, že by byly dostatečné i při neregulovaném nárůstu počtu obyvatel – dostatečné jsou pro takový nárůst obyvatel, s nímž územní plán počítá (pro nějž je koncipován, včetně všech omezení jako je i navrhovatelem napadený regulativ). Naopak odpůrkyně uvedla logické a podložené údaje o tom, při jak velkém nárůstu počtu obyvatel je schopna dále tyto kapacity zajistit.
29. Z námítky formulované pod bodem 14 návrhu na zrušení části napadeného OOP má soud za to, že navrhovatel namítá neproporcionalitu regulativu omezujícího počet bytových jednotek na stanovenou plochu. K tomu je nutné uvést, že navrhovatel proti tomuto regulativu v připomínkách ani námítkách podaných v průběhu pořizování napadeného OOP nikterak nebrojil, resp. tak nelze vykládat jím uplatněnou námítku vztahující se k regulativům plochy SV, ve které uvedl: „*V případě naplnění všech podmínek vymezených pro toto území v návrhu ÚP by se jednalo o totální likvidaci statku na tomto území, která by spočívala v demolici budov a zamezení veškerých příležitostí k podnikání a v podstatě zrušení části minulosti obce Radonice. Na druhé straně v přímém rozporu s výše uvedenými skutečnostmi označuje ÚP tyto budovy za architektonicky hodnotné. Tato část návrhu ÚP trpí značnými*

vadami a rozpory. Při řešení tohoto území by se i podle obecných zásad zpracování územně plánovací dokumentace mělo vycházet z dlouhodobého sledování, plánování a vyhodnocování cílů pro dané území v souladu s nejen veřejnými zájmy, ale musí se zohlednit i zájmy vlastníků na základě dlouhodobé spolupráce, ke které v tomto případě ale vůbec nedošlo. Limity zde stanovené zcela zjevně přesahují spravedlivou míru, a to tím spíše, že nekorespondují s limity ostatních ploch v historickém jádru obce. Nelze o území rozhodovat bez ohledu na širší souvislosti a stanovovat taková omezení a podmínky, která zcela znemožňují využití daného území a jsou neodůvodnitelné. Takovéto nesystematické počínání vnáší nejistotu hlavně mezi vlastníky v jakémkoliv plánování, plánování investic a výhledech do budoucna obecně.

30. Soud k tomu zdůrazňuje, že podle ustálené judikatury „[n]epodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 33, shodně rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, bod 12).
31. Obdobné závěry zaujal NSS v mnoha svých rozhodnutích a tvoří dnes již součást jeho ustálené judikatury. Jako příklad lze uvést územní plány stanovící nový způsob využití území a omezující případnou další výstavbu nad stanovené limity hmotového objemu a výškové hladiny (rozsudek ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011-162, bod 28) nebo vymezující zastavitelné plochy pro bydlení (rozsudek ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015-98, bod 53), přeložku silnice (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011-229, body 156 až 161) a mnohé další. Ve všech uváděných případech vedlo neuplatnění námítky nebo připomínky nepřiměřenosti v průběhu pořizování opatření obecné povahy k nedůvodnosti námítky nepřiměřeného zásahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, judikatura se ustálila na názoru, že „*proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy*“ (bod 39, s odkazem na rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Uplatnění námitek či připomínek není jen formalitou, ale má umožnit řešit spory o využití území již ve fázi projednání návrhu územního plánu (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59). Výjimkou z tohoto principu je např. případ, „*kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížíci se vyvlastnění dotčených nemovitostí*“ (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55). O takový případ se však nyní nejedná.
32. Navrhovatel sice připomínky a námítky v průběhu pořizování napadeného územního plánu podal, ale nenamítal v nich nepřiměřenost nyní napadeného regulativu omezujícího počet bytových jednotek. Z obsahu jeho námitek vyplývá, že se zejména obával likvidace statku. Ačkoliv tedy byl v rámci pořizování územního plánu aktivní, přiměřenost navrženého řešení a stanovených limitů nijak konkrétně nezpochybňoval (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2024, č. j. 9 As 139/2023-75, body 51 až 53). Jestliže navrhovatel neuplatnil v průběhu pořizování územního plánu řádně a včas námítky týkající se proporcionality regulativu počtu bytových jednotek, a nedal tak odpůrkyni možnost se k této otázce vyjádřit, nemůže nyní soud činnost odpůrkyně nahrazovat a samostatně hodnotit

a přezkoumávat proporcionalitu napadeného OOP. Současně nelze vytýkat odpůrkyni, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí z uvedených hledisek nezabývala proporcionalitou napadeného OOP, neboť obecně platí, že není povinností správního orgánu vydávajícího opatření obecné povahy odůvodňovat detailně všechny možné aspekty v rámci řešení vzájemných střetů veřejných zájmů a soukromých práv. Tato povinnost vzniká až v případě podání kvalifikované námitky či připomínky namítající nepřiměřenost, což se však v daném případě nestalo. Jelikož navrhovatel nenamítl nepřiměřenost navrženého řešení v průběhu pořizování územního plánu, ovlivnil tím prakticky rozsah následného soudního přezkumu. Soud se proto nyní nemůže zabývat proporcionalitou regulativu omezujícího počet bytových jednotek.

33. Navrhovatel v návrhu také uvedl, že dle předchozího územního plánu nebyl zásadně omezen v počtu bytových jednotek, které by mohl v budovách na stavebních pozemcích a na nádvoří vystavět, což by mohlo implikovat námitku týkající se porušení zásady kontinuity územního plánování. K tomu soud v uvádí, že navrhovatel ovšem netvrdil, že by vůbec zamýšlel na svých pozemcích realizovat záměr přípustný dle funkčního vymezení plochy zahrnující dotčené pozemky v předchozím územním plánu, nebo že by dokonce s realizací takového záměru započal a že mu napadený územní plán tento záměr zmařil. Z návrhu je patrné, že věcně formuloval námitky nedostatku podkladů pro odůvodnění regulativu počtu bytových jednotek (tu soud vypořádal výše) a ve vztahu k proporcionalitě přijatého řešení. Touto námitkou se, jak soud také uvedl výše, věcně zabývat nemůže, neboť ji navrhovatel nevznnesl v průběhu pořizování územního plánu.
34. Proto soud pouze nad rámec nutného odůvodnění doplňuje, že jakkoliv je sice žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územní plány (kontinuita územního plánování) a že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou, požadavek na kontinuitu není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdňování práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území. Požadavek na kontinuitu územního plánování nesmí znamenat praktickou „konzervaci“ situace území navždy (viz rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66, body 22 a 30). Vlastník pozemků regulovaných územním plánem nemůže spoléhat na nezměnitelnost regulace v územním plánu. Regulace obsažená v územním plánu nemůže ve vlastnicích vzbudit legitimní očekávání, že jejich záměr bude v budoucnu realizovatelný. Legitimní očekávání může vyvolat až pravomocné územní rozhodnutí, jelikož územní plánování je dynamickým procesem reagujícím na změny poměrů v území. Na určitou podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok, stejně jako se nelze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí (usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).
35. Soud z předchozího územního plánu zjistil, že výstavbu na pozemcích navrhovatele rovněž omezoval, byť jiným způsobem, byl mj. omezen počet podlaží a maximální zastavěná plocha. Dle předchozího územního plánu, vydaného jako obecně závazná vyhláška ze dne 5. 9. 2002, byly pozemky navrhovatele zahrnuty do plochy SO OV 25 – plocha smíšená – smíšená obytná zástavba a občanská vybavenost. Pro tuto plochu bylo uvedeno funkční využití (str. 5 předchozího územního plánu): *„Jedná se o plochu bývalého statku v centru obce. Plocha*

je určena pro obytnou zástavbu spolu s občanskou vybaveností a drobnou nerušící výrobou. Regulativy: Hmot a objektů nepřesáhne dvě nadzemní podlaží a vestavěné podkrovní nebo ustupující třetí podlaží, kdy plocha bude max 2/3 půdorysu přízemí. Zastavěná plocha včetně ploch zpevněných bude max 60 %. Parkování vozidel bude zajištěno na vlastním pozemku.“ V technické zprávě pořizovatele z března 2002 je k této ploše z hlediska funkční regulace uvedeno: „Jedná se o plochu bývalého statku v centru obce, určenou pro výstavbu obytných budov s nájemnými byty a dále komerčních ploch (obchody, služby, kanceláře atp.), ev. ploch kulturních a zdravotnických (mimo lůžkovou část). Upřednostněno bude rekonstruování stávajících objektů pro novou funkci.“ K prostorové regulaci je uvedeno: „Hmot a objektů nepřesáhne dvě nadzemní podlaží a vestavěné podkrovní nebo ustupující třetí podlaží, kdy plocha bude max. 2/3 půdorysu přízemí. Hmot a objektů nepřesáhne 2 nadzemní podlaží plus vestavěné podkrovní (max. výška římsy 8 m). Zastavěná plocha včetně ploch zpevněných bude max. 60 %.“ Změna č. 1 (duben 2012), 2 (červenec 2015), 3 (květen 2012), 4 (duben 2017) ani 5 (duben 2017) dosavadního územního plánu se pozemků navrhovatele netýkala.

36. Odpůrkyně vysvětlila, že vymezení plochy přestavby smíšené obytné směřuje k umožnění realizace bydlení v ploše, která je dle katastru nemovitostí tvořena stavbami pro zemědělství a za stávajícího právního stavu území bydlení neumožňuje. Vyhodnotila, že má-li být navrhovateli vyhověno v umožnění umístění staveb pro bydlení, musí být plocha vedena jako plocha změny v území (v opačném případě by byla plocha vymezena jako plocha stabilizovaná zemědělské výroby, bez umožnění umístění staveb pro bydlení). Nakonec doplnila, že je přípustná široká škála využití, tj. stavby pro obchod a služby, stavby pro nerušící výrobu a podnikání, řemeslné opravy, stavby pro veřejné stravování, stavby pro chov a výcvik koní, zemědělská neživočišná výroba, zahradnictví. Z hlediska možného způsobu využití je tedy zemědělská plocha vymezena s velkou variabilitou, která dává prostor pro naplnění široké škály možných budoucích záměrů. Odpůrkyně uvedla i důvody, které ji vedly k přijetí opatření (omezení počtu bytových jednotek), která budou mít za následek regulovaný nárůst počtu obyvatel, přičemž tyto důvody soud již v rozsudku sp. zn. 37 A 17/2024 vyhodnotil jako relevantní a legitimní. Soud v přijatém regulativu omezení počtu bytových jednotek neshledal porušení zásady kontinuity územního plánování, neshledal regulativ ani excesivní, nebo zcela svévolný, tedy nepřipustný. Odůvodnění koresponduje se zjištěným skutkovým stavem, zároveň umožňuje navrhovateli i realizaci jeho záměru (výstavbu bytů), byť ne ve zcela neregulovaném rozsahu, na který mu ostatně ani nikdo nevznikl právní nárok.
37. Navrhovatel poté až v replice nově namítal, že územní plán je diskriminační, neboť výstavba v ploše VZ není nijak omezena regulativem počtu bytových jednotek. Tato námitka je ovšem opožděná, nejedná se o přípustné rozvíjení již uplatněného návrhového bodu (viz bod 19 tohoto rozsudku). Navíc, i kdyby tato námitka nebyla opožděná, byla by nedůvodná. Územní plán totiž v ploše VZ rovněž omezuje výstavbu. V bodě 6.2.13. textové části územního plánu je uvedeno, že podmíněně přípustné využití plochy Výroba zemědělská a lesnická (VZ) je sice bydlení pro majitele či stavby pro ubytování a stravování pro pracovníky (zaměstnance nebo sezónní pracovníky), je k tomu však uvedeno „Pouze jako funkce doplňková; umístění staveb hygienické ochrany v ploše bude zohledňovat produkci hluku, prachu a zápachu z výrobních ploch tak, aby bylo případné dotčení ploch minimalizováno.“ Dále jsou rovněž stanovena pravidla uspořádání v ploše VZ, takto: „Max. hladina zástavby: u plochy Z.21 (VZ) a v sousedící stabilizované ploše VZ (mlékárna): 2 NP resp. 1 NP + P dle typu zastřešení, max. 7 m, u ostatních ploch: 3 NP resp. 2 NP + P dle typu zastřešení, max. 10 m. Max.

zastavěná plocha: 60 %. Min. plocha zeleně: nestanoveno. “Není tedy pravdou, že by výstavba v ploše VZ nebyla nijak omezena, jak tvrdí navrhovatel. Skutečnost, že je regulována jinak než plocha SV, pak koresponduje s tím, že využití těchto ploch je z podstaty věci jiné.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. Jelikož soud neshledal návrh důvodný 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.).
39. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné odpůrkyni náhrada nákladů řízení náleží. Odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným k výkonu působnosti orgánu územního plánování ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost tedy přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).
40. Zástupce odpůrkyně v soudním řízení učinil čtyři úkony právní služby po 4 620 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání vyjádření k žalobě a dupliky, účast na jednání nepřesahující 2 hodiny podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Součástí nákladů je též náhrada hotových výdajů zástupce odpůrkyně ve výši 450 Kč za každý z těchto úkonů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, náhrada za promeškaný čas za dvanáct započatých půlhodin á 150 Kč (celkem tedy 1 800 Kč) podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu a cestovné podle § 13 odst. 5 advokátního tarifu a § 157 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve výši 808 Kč odpovídající náhradě jízdních výdajů na trase mezi sídlem zástupce žalobce a sídlem soudu (Brno-Praha) a zpět, a to 349 Kč za jízdenku na vlak z Brna do Prahy, 2x 30 Kč za jízdenku MHD v Praze a 399 Kč za jízdenku na vlak z Prahy do Brna. Zástupce odpůrkyně je společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem daně z přidané hodnoty, proto náleží zástupci odpůrkyně též náhrada této daně (§ 35 odst. 10 s. ř. s.) ve výši 21 % z částky 22 080 Kč, tedy celkem 4 636,80 Kč. Účelně vynaložené náklady odpůrkyně v tomto řízení tak činí celkem **27 524,80 Kč**. Navrhovatel je povinen zaplatit tuto částku odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 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). Připadne-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,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

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 26. června 2025

Lenka Oulíková v. r.
předsedkyně senátu