



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

navrhovatele: V. Š.

proti

odpůrci: obec Lupenice,
se sídlem Lupenice 62, 517 41 Kostelec nad Orlicí,

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Lupenice, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 4. září 2024 č. 6/09/2024, které nabylo účinnosti dne 16. října 2024,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

- 1. Navrhovatel shora uvedený návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Lupenice, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 4. září 2024 č. 6/09/2024 (dále také jen „Napadené OOP“ nebo Změna č. 1“), uvedl tím, že je výlučným vlastníkem pozemku p. č. XA – orná půda v k. ú. XXX (dále také jen „Pozemek“). Jeho část byla v Územním plánu Lupenice před Změnou č. 1 vymezena jako

zastavitelná plocha (v kapitole C 2 v tabulce Z25). Změnou č. 1 byla tato část ze zastavitelných ploch vyřazena.

2. Žalobce tedy nemůže na Pozemku realizovat stavbu rodinného domu, jak měl v plánu. Přitom již podáním ze dne 16. 12. 2015 žádal odpůrce o rozšíření zastavitelné plochy na větší část Pozemku. Rodinný dům chtěl totiž postavit v takové části Pozemku, kde by nikomu nevadil. Na původním místě by stínil sousednímu domu čp. XXX. Tomuto jeho návrhu nebylo nikdy vyhověno, nyní je Pozemek ze zastavitelné plochy vyřazen celý. A to tedy přestože odpůrce o záměru navrhovatele dlouhá léta věděl.
3. Proti návrhu Napadeného OOP podal navrhovatel námitky, kterým ale odpůrce nevyhověl. Odůvodnil to v podstatě třemi skutečnostmi – navrhovatel neučinil po více jak 10 let žádné kroky směřující k zastavění Pozemku, k Pozemku není možno zřídit řádný přístup splňující parametry napojení stavby pro bydlení, je třeba upřednostnit zájem na ochraně nejkvalitnější zemědělských pozemků (ZPF). Ke každému z těchto důvodů vznesl navrhovatel v návrhu námitky.
4. K ochraně ZPF uvedl, že mu není zřejmé, pokud v minulosti bylo možné Pozemek alespoň zčásti určit k zastavění, proč tato potřeba nyní pominula. To odpůrce v Napadeném OOP řádně nevysvětlil. Přitom Pozemek je obklopen stavbami.
5. Nesouhlasil dále s tvrzením, že nepodnikl žádné kroky k zastavění Pozemku. Již v květnu 2016 bylo vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby přípojky nízkého napětí. Ta má sloužit k zasíťování Pozemku. Existence tohoto rozhodnutí je odpůrci známa. Stavět však nemohl kvůli odpůrci, který nevyhověl jeho návrhu o zařazení větší výměry Pozemku do zastavitelné plochy. Po celých 10 let tak byl v nejistotě, jak rozsáhlý stavební projekt bude moci nakonec realizovat. Tyto investice do projektu byly Změnou č. 1 zmařeny, protože tato přípojka se stává bezpředmětnou.
6. K Pozemku pak dle navrhovatele vedou dokonce dvě cesty. Z jedné strany je připojen na obecní cestu prostřednictvím pozemku p. č. XB, který je ve vlastnictví odpůrce a v katastru nemovitostí je jeho způsob využití vymezen jako ostatní komunikace. Je pravdou, že poslední úsek tohoto svého pozemku odpůrce nevyasfaltoval, ačkoliv ve prospěch jiných sousedů to u tohoto pozemku učinil. Další přístup k Pozemku je možný z druhé strany přes pozemky p. č. XC a XD. Ty navazují na obecní cestu a je na nich ve prospěch Pozemku zřízeno věčné břemeno chůze a jízdy.
7. Navrhovatel tak uzavřel tím, že odpůrce pochybil, pokud Změnou č. 1 zrušil stávající možnost zastavění Pozemku. Zasáhl tím do jeho práv a zmařil dosavadní investice. Změna č. 1 je tak v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť se v případě Pozemku rozhodně nedá hovořit o harmonickém rozvoji a využití území. Popsaná změna Územního plánu Lupenice zasáhla nepřiměřeným způsobem zejména do vlastnických práv navrhovatele, v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod.
8. Navrhl proto, aby Napadené OOP bylo soudem zrušeno v části týkající se vymezení Pozemku jako zemědělské půdy, a též v části vypuštění tabulky Z25 v kapitole C2 a v kapitole 13. jeho odůvodnění – rozhodnutí o námitkách.

II. Vyjádření odpůrce

9. Ve vyjádření k návrhu se odpůrce nejprve odkázal na odůvodnění Napadeného OOP, kde je dle jeho názoru vyčerpávajícím způsobem odůvodněna jak koncepce změny územního plánu, tak je odůvodněno i vypořádání navrhovatelovy námitky podané proti návrhu

Změny č. 1. Pořizovatel Napadeného OOP dle jeho přesvědčení zákonným způsobem koordinoval záměry změn v území s ochranou veřejných zájmů, v tomto případě s ochranou přírody a krajiny, s ochranou nejcennějších půd ZPF (I. třída ochrany) a s hospodárným využíváním finančních prostředků obce při obslužnosti území.

10. Odpůrce potvrdil, že navrhovatel podal v roce 2015 žádost o změnu územního plánu s požadavkem na rozšíření zastavitelné plochy na Pozemku z důvodu výstavby rodinného domu. V červnu 2016 vystavil úřad územního plánování stanovisko k tomuto návrhu dle § 46 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ve kterém upozornil na to, že nové zastavitelné plochy lze vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy. V návrhu Zprávy o uplatňování Územního plánu Lupenice z roku 2017 bylo poté v pokynu pro zpracování změny územního plánu (kap. 6a) stanoveno i prověření vymezení zastavitelné plochy pro bydlení na Pozemku. K návrhu této zprávy nebyla vznesena žádná připomínka. Proto byla zpráva 29. 11. 2017 zastupitelstvem odpůrce schválena a stala se zadáním změny Územního plánu Lupenice.
11. V rámci přípravy Změny č. 1 bylo zjištěno, že Pozemek není napojen na veřejnou komunikaci. Vymezení zastavitelné plochy pro obytnou zástavbu v tomto místě by znamenalo požadavek na nepřiměřené nároky na realizaci veřejné dopravní a technické infrastruktury, přičemž v Územním plánu Lupenice je dostatek zastavitelných ploch v urbanisticky a dopravně vhodnějších polohách. Nebylo tedy vyhověno požadavku navrhovatele na rozšíření zastavitelné plochy. Naopak bylo zjištěno, že v severní části Pozemku vymezená zastavitelná plocha pro rozvoj bydlení pod označením Z25 není napojena na pozemní komunikaci, realizace dopravní infrastruktury by zde byla nákladná, a realizace zástavby v této ploše je proto nereálná. Tato zastavitelná plocha byla tedy zrušena, byl upřednostněn veřejný zájem na ochraně zemědělské půdy zařazené v I. třídě ochrany nad soukromým zájmem na realizaci stavby na bydlení. Pro využití Pozemku k funkci bydlení tedy existuje několik zákonných překážek.
12. Stran přístupu na Pozemek po obecním pozemku p. č. XB odpůrce uvedl, že část tohoto pozemku navazující přímo na Pozemek byla do katastru nemovitostí vložena na základě schválených Komplexních pozemkových úprav v k. ú. Lupenice jako navržené opatření ke zpřístupnění zemědělských pozemků, resp. hlavní polní cesta zajišťující sezónní propojení v rámci půdních celků. S vyasfaltováním cesty se nepočítá, takovou povinnost odpůrce nemá. Přístup přes pozemky p. č. XC a XD je nereálný, protože pozemek p. č. XC je součástí zahrady vlastníků okolních pozemků a zpevněná je pouze ta jeho část, která vede ke garážím na stp. č. XE.
13. Přípojka nízkého napětí zmíněná navrhovatelem má sice územní rozhodnutí o umístění stavby, ale dosud nebyla kolaudována. Z územního rozhodnutí není zřejmý účel zřízení přípojky, lze se tedy důvodně domnívat, že měla sloužit zemědělskému obhospodařování Pozemku. Nelze ji tak považovat za zmařenou investici.
14. Odpůrce dále uvedl, že Pozemek byl vždy a stále je zemědělsky užíván (jde o ornou půdu), na tom se Napadeným OOP nic nezměnilo. Spolu s okolními pozemky tvoří ucelený zemědělsky obhospodařovaný půdní blok. Není pravdou, že by byl obklopen stavbami. V sousedství se nachází pouze dům čp. XXX, který byl postaven zhruba v roce 1920. Žádné nové domy v dané lokalitě za posledních 100 let nebyly postaveny.

15. Napadeným OOP tak dle odpůrce nevzniká navrhovateli žádná újma, není nikterak zasaženo ani do jeho vlastnického práva.

III. Jednání soudu

16. Při jednání soudu dne 25. 11. 2025 zůstali účastníci řízení na svých postojích a návrzích vyjádřených v písemných podáních. Skutkový stav věci byl probrán s účastníky nad Hlavním výkresem Změny č. 1. Krajský soud provedl důkaz všemi listinnými důkazy předloženými navrhovatelem, které vesměs tvořily přílohu návrhu.

IV. Posouzení věci krajským soudem

17. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého s. ř. s. Byl přitom dle § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vázán rozsahem a důvody návrhu. O věci usoudil následovně.
18. Krajský soud úvodem stručně opakuje, že návrhem byla napadena Změna č. 1 Územního plánu Lupenice, schválená zastupitelstvem odpůrce dne 4. 9. 2024; účinnosti nabyla 16. 10. 2024. Návrh byl tedy s ohledem na znění § 101b odst. 1 s. ř. s. podán včas.
19. Kromě existence opatření obecné povahy, které je možno podrobit soudnímu přezkumu, je bezpochyby naplněna i další podmínka řízení, a to aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. V daném případě je zřejmé, že navrhovateli přísluší vlastnické právo k Pozemku, tedy k nemovitosti dotčené Napadeným OOP. Od počátku neměly správní soudy nejmenší pochybnost o tom, že tam, kde se opatření obecné povahy může s reálnou pravděpodobností dotknout práva navrhovatele k nemovité věci, je tím založena jeho aktivní procesní legitimace. K tomu srovnej například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aos 3/2013-30; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).
20. Než přistoupí k vlastnímu přezkumu žalobou napadeného opatření obecné povahy, považuje krajský soud za vhodné zmínit několik zásad a obecných východisek vymezených především judikaturou správních soudů, z nichž bude při této činnosti vycházet. Předesílá ještě, že všechny nemovitosti zmíněné v tomto rozhodnutí se nacházejí v k. ú. XXX, nebude tedy již pro zjednodušení tento údaj u jejich označení dále uvádět.
21. Předně připomíná, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak platí dispoziční zásada. Povinnost posoudit všechny návrhové námitky neznamena, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem návrhové argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013: „...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námítka, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo

zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“

22. Východiskem, z něž vychází správní soudy při přezkumu územního plánu obce, je především zdrženlivost. Pořizování územně plánovací dokumentace je komplikovaný proces, jehož výsledkem je co možná největší rozumně dosažitelný soulad mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Při nacházení tohoto souladu je nutné dodržovat určité zákonné postupy stanovené zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. „*V těchto mantinelech se popsání rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Výše uvedená zdrženlivost, vztahující se i k posuzování vhodnosti funkčního využití té které lokality, však nebrání správním soudům posoudit, „*zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu)*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88).
23. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72, uvedl, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře nebo v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. „*K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.*“ Výše uvedená východiska potvrzuje i další judikatura, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 2 As 2/2020-71 pokračování - 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38.
24. Pokud jde o skutkový stav projednávané věci, pak ten velmi podrobně popsali (a nutno zdůraznit, že v podstatě ve shodě) navrhovatel v návrhu a odpůrce k vyjádření k němu (viz popisná část tohoto rozsudku), krajský soud tedy na obsahy obou podání v podrobnostech odkazuje.
25. Není tak sporu o tom, že část Pozemku byla v Územním plánu Lupenice (účinném od 8. 10. 2013) součástí funkční plochy, která na něm umožňovala výstavbu objektu k bydlení. Změnou č. 1 byl Pozemek v celé své výměře zařazen do funkční plochy, která výstavbu objektu k bydlení zapovídá.
26. Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

27. Krajský soud předně zdůrazňuje, že předmětem jeho přezkumu může být pouze obsah Změny č. 1, nikoliv obsah Územního plánu Lupenice. Přezkum tohoto opatření obecné povahy již totiž není možný s ohledem na marné uplynutí lhůt stanovených v § 101b odst. 1 s. ř. s.
28. Z obsahu předložené územně plánovací dokumentace soud ověřil, že navrhovatel uplatnil v prosinci 2015 u odpůrce žádost o rozšíření zastavitelné plochy na Pozemku oproti stavu zakotvenému v Územním plánu Lupenice.
29. Tato žádost nezůstala opomenuta v rámci návrhu Zprávy o uplatňování ÚP Lupenice, kterou dne 29. 11. 2017 schválilo zastupitelstvo odpůrce a v níž je v části „Pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu v rozsahu zadání změny“ stanoveno, že ve změně územního plánu budou prověřeny požadavky uplatněné veřejností, mimo jiné vymezení zastavitelné plochy pro bydlení na Pozemku.
30. Z obsahu schválené Změny č. 1 pak plyne, že žádosti navrhovatele o rozšíření zastavitelné plochy na Pozemku vyhověno nebylo, naopak, i ta jeho část, která byla Územním plánem Lupenice do zastavitelných ploch zařazena, z nich byla Změnou č. 1 vyňata.
31. Ve výrokové části Napadeného OOP se tak stalo na str. 6 textové části, kdy byla v kapitole C2 vypuštěna tabulka Z25. V odůvodnění se touto otázkou zabýval odpůrce na str. 36 textové části. Konstatoval, že vymezení zastavitelných ploch je pro další rozvoj obce dostačující, proto není žádoucí vyhovět konkrétním požadavkům na rozšiřování zastavitelných ploch pro bydlení, zejména v polohách s problematickou polohou z hlediska urbanistického a bez dopravního přístupu. Dále odůvodnil, proč došlo k drobnému doplnění zastavitelných ploch v podobě plochy Z9a (která navazuje na současnou plochu Z9). Z důvodu zachování vyrovnaného poměru vymezených zastavitelných ploch pak došlo ke zrušení části zastavitelných ploch, které jsou významně ovlivněny limity, či jsou dopravně nedostupné. Konkrétně se jednalo o část zastavitelné plochy Z6, která zasahuje do záplavového území, a plochu Z25 bez dopravního připojení na pozemní komunikaci.
32. Protože navrhovatel podal proti návrhu Změny č. 1 námitku, podrobněji se pak danou problematikou zabýval odpůrce v části M) odůvodnění – Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění (konkrétně na str. 64 a 65).
33. V souvislosti s tím nutno zmínit, že navrhovatel v námitce brojil toliko proti nevyhovění jeho návrhu na rozšíření zastavitelné plochy na Pozemku. Proti vypuštění do té doby zastavitelné části Pozemku ze zastavitelných ploch výslovně ničeho nenamítal.
34. Odpůrce však v rozhodnutí o námitce objasnil jak důvody, které jej vedly k nevyhovění žádosti o rozšíření zastavitelné části Pozemku (první a část druhého odstavce odůvodnění rozhodnutí), tak důvody, které jej vedly i k vypuštění dosavadní zastavitelné části Pozemku ze zastavitelných ploch (zbývající část odůvodnění rozhodnutí).
35. Stručně řečeno, odpůrce upřednostnil nad soukromým zájmem navrhovatele na realizaci stavby pro bydlení jednak zájem na ochraně zemědělského půdního fondu zařazeného do I. třídy ochrany, především pak ale zdůraznil neexistenci dopravního napojení Pozemku. V souvislosti s tím se věnoval i otázce možného napojení přes obecní pozemek p. č. XB. Poukázal rovněž na vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, neboť dospěl k závěru, že s ohledem na znění jejího § 20 Pozemek nemůže být

vymezen jako pozemek stavební. Proto námitce nevyhověl. V podrobnostech odkazuje soud na odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele.

36. A nyní k jednotlivým návrhovým bodům.

37. Ty byly vzneseny v dosti obecné podobě. Z jejich obsahu lze dovodit, že směřovaly částečně jak proti rozporu Napadeného OOP s hmotným právem, tak i do problematiky proporcionality přijatého řešení.

38. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu však soud může zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Není totiž možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a celá řada navazujících rozsudků Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29).

39. Jak už uvedl soud shora, ve své námitce proti návrhu Změny č. 1 navrhovatel rozporoval pouze skutečnost, že nebylo vyhověno jeho návrhu na rozšíření výměry zastavitelné části Pozemku. Proti skutečnosti, že z Územního plánu Lupenice byla vyřazena zastavitelná plocha Z25, výslovně nebrojil. S ohledem na shora uvedené judikatorní závěry by se tak soud otázkou proporcionality přijaté regulace mohl zabývat pouze stran otázky nevyhovění žádosti navrhovatele na rozšíření zastavitelné části Pozemku.

40. Krajský soud by ale takový výklad považoval vůči navrhovateli za nepřiměřeně přísný a striktně formalistický. Z obsahu jeho námítky lze totiž implicitně dovodit, že pokud nesouhlasil se zamítnutím jeho shora uvedené žádosti, logicky nesouhlasil ani s úplným vyřazením Pozemku ze zastavitelných ploch.

41. Krajský soud proto předesílá, že oba aspekty nastoleného problému (tedy jak nevyhovění žádosti navrhovatele na rozšíření zastavitelné plochy Pozemku, tak jeho vyřazení ze zastavitelných ploch) posuzoval nejen z pohledu nesouladu této regulace s hmotným právem, ale také z pohledu proporcionality přijatého řešení.

42. Krajský soud předně nesouhlasí s navrhovatelem v jeho názoru, že by hlavním důvodem pro nevyhovění jeho žádosti a vyřazení Pozemku ze zastavitelných ploch byla skutečnost, že od doby účinnosti Územního plánu Lupenice žádné kroky k výstavbě rodinného domu na té části Pozemku, kde byla její realizace možná, nepodnikl. Odpůrce sice tuto skutečnost v odůvodnění rozhodnutí o námitce zmínil, ale pouze v rámci popisu faktického stavu a podoby Pozemku v současné době. Nic dalšího z toho nedovozoval. I při jednání soudu bylo odsouhlaseno, že Pozemek je v současné době zatravněn, v katastru nemovitostí je veden jako orná půda. Skutečnost, že navrhovatel vybudoval k Pozemku přípojku nízkého napětí, není pro posouzení věci relevantní. Z dalšího obsahu odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele je zřejmé, že jeho stavební pasivita důvodem pro přijatou regulaci nebyla.

43. Prvním z těchto důvodů byla ochrana zemědělské půdy zařazené do I. třídy ochrany. Dalším důvodem, který navrhovatel akcentoval nejen v odůvodnění rozhodnutí o námitce, ale i v odůvodnění textové části Napadeného OOP na str. 36, je fakt, že původní

zastavitelná plocha Z25 je bez dopravního připojení na pozemní komunikaci. V důsledku toho pak nemůže představovat stavební pozemek ve smyslu § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

44. O tom, že Pozemek tvoří zemědělský půdní fond, není pochyb. V katastru nemovitostí je veden v druhu – orná půda; na tomto závěru pak ničeho nemění ani fakt, že pozemek fakticky pokrývá trvalý travní porost (srovnej § 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu). Skutečnost, že je zařazen do I. třídy ochrany, navrhopatel nezpochybňoval. Akcentace ochrany zemědělského půdního fondu je pak plně v souladu s cíli a úkoly územního plánování (srovnej např. § 18 odst. 1 a 4 či § 19 odst. 1 písm. písm. c/ či n/ stavebního zákona).
45. Pokud jde o dopravní napojení, pak dle § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., která byla účinná v době přijetí Napadeného OOP, se stavební pozemek vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním a základovými poměry, umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel a aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Konkrétní parametry přístupových pozemních komunikací pak stanovil § 22 této vyhlášky.
46. Je sice pravdou, že dle ustanovení § 1 odst. 2 věty první vyhlášky č. 501/2006 Sb. se při vymezování ploch v územních plánech použije ustanovení části druhé této vyhlášky. Ustanovení §§ 20 a 22 se nacházejí v části třetí, která se obecně použije při vymezování pozemků a umísťování staveb na nich (§ 1 odst. 2 věta druhá citované vyhlášky).
47. To však neznamená absolutní vyloučení použití ustanovení části třetí citované vyhlášky při tvorbě územních plánů. Krajský soud odkazuje na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79: „*Přestože § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, který stanoví minimální šířku veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, náleží do části třetí této vyhlášky, která stanoví požadavky na vymezování pozemků a umísťování staveb, není vyloučeno, aby rovněž orgány územního plánování přihlédly k tomuto ustanovení v případě, kdy v územním plánu vymezují prostranství pro pozemní komunikaci v rámci plochy určené pro zástavbu rodinnými domy.*“ Tak se tomu stalo i v posuzované věci, přičemž uvedený postup není s ohledem na shora uvedené v rozporu s hmotným právem.
48. Žalobce argumentoval tím, že na Pozemek je zajištěn přístup hned dvěma možnými způsoby. První variantou je přístup přes obecní pozemek p. č. XB, druhou variantou je přístup přes pozemky p. č. XD a XC.
49. Pokud jde o pozemek p. č. XB, tak je v katastru nemovitostí veden v druhu – ostatní plocha a ve způsobu využití – ostatní komunikace. K této možnosti se vyjádřil odpůrce již v rozhodnutí o námitce, když poukázal na to, že tento pozemek byl vložen do katastru nemovitostí na základě schválených Komplexních pozemkových úprav v k. ú. XXX. A to jako opatření ke zpřístupnění zemědělských pozemků pod ozn. C16, resp. jako hlavní polní cesta zajišťující sezónní propojení v rámci půdních celků, jejichž součástí je i Pozemek.
50. Krajský soud provedl důkaz fotografiemi části pozemku p. č. XB, z nichž plyne, že posledních zhruba 100 až 150 m tohoto pozemku směrem od hranic s Pozemkem není vyasfaltovaných a tato část pozemku má charakter polní cesty. Z odůvodnění rozhodnutí o námitce je zřejmé, že realizace dopravní infrastruktury splňující požadavky pro napojení

staveb pro bydlení by byla tak nákladná, že je realizace zástavby v této ploše nereálná. Z vyjádření odpůrce k návrhu i při jednání soudu vyplynulo, že tato část obce nemá potenciál pro výstavbu nových rodinných domů, odpůrce proto nemá v plánu (a to i z důvodu finanční nákladnosti) tuto zbývající část cesty asfaltovat, ani ve vztahu k Pozemku budovat jinou infrastrukturu pro výstavbu rodinného domu potřebnou.

51. U pozemků p. č. XD a XC byly soudem provedeny důkazy výpisy z katastru nemovitostí, z nichž plyne, že vlastníku Pozemku náleží z titulu věcného břemene právo cesty, průchodu a průjezdu přes tyto pozemky. Ty jsou ve vlastnictví fyzických osob.
52. Není tedy pochyb, že z hlediska občanskoprávního navrhovatel přístup k Pozemku zajištěn má. To však ještě samo o sobě neznamená, že k němu má zajištěno dopravní napojení potřebné v souvislosti s výstavbou nového rodinného domu. Ze shora uvedeného naopak plyne, že Pozemek dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci není, v tomto směru neobstojí ani jedna z jím navrhovaných přístupových alternativ. K tomu by mohlo dojít s největší pravděpodobností pouze na základě investic ze strany obce ve vztahu k pozemku p. č. XB, v důsledku nichž by byla vybudována k tomu potřebná nejen dopravní, ale i jiná infrastruktura.
53. A to se již posuzování dané věci přesouvá z problematiky souladu napadené části Změny č. 1 s hmotným právem (když ze shora uvedených důvodů soud její rozpor s hmotným právem neshledal, a to ať už stran otázky nevyhovění návrhu na rozšíření zastavitelné části plochy Pozemku, tak stran otázky vyřazení této části ze zastavitelných ploch) k problematice proporcionality přijaté regulace.
54. Krajský soud předesílá, že neexistuje veřejné subjektivní právo jednotlivce (vlastníka) na zařazení jeho pozemků do zastavitelného území – skutečnost, že v územním plánu se změní či nezmění účelové určení pozemku tak, aby na něm mohla proběhnout výstavba podle představ vlastníka pozemku, nemůže být kvalifikována jako nezákonnost, neboť je projevem procesu územního plánování, které je výrazem práva obce na samosprávu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011–74). Územní plán ale „představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120).
55. Nutnosti proporcionality přijatého řešení si byl vědom i odpůrce, jak plyne z odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Na jedné straně bral v potaz existenci soukromého zájmu navrhovatele na realizaci stavby pro bydlení, na druhou stranu ovšem konstatoval, že Pozemek není pro takový účel dopravně napojen, že výše nákladů na vybudování potřebné dopravní a jiné infrastruktury umožňující realizaci této stavby by byla pro obec nereálná, že z toho důvodu není uvedená lokalita vhodná pro výstavbu nových rodinných

domů (když takové lokality má obec v dostatečném rozsahu v jiných svých částech) a že v důsledku realizace výstavby rodinného domu by navíc došlo k záboru hodnotné zemědělské půdy.

56. Pokud na základě shora uvedených vstupních faktů dopěl odpůrce k závěru, že je na místě jednak nevyhovět žádosti navrhovatele na rozšíření dosud Územním plánem Lupenice vymezené zastavitelné plochy na Pozemku, a jednak celou tuto plochu z ploch zastavitelných vyřadit, pak krajský soud takové samosprávné rozhodnutí obce nepovažuje za nikterak excesivní, svévolné či diskriminační.
57. Přijatou regulací odpůrce sledoval legitimní a zákonné cíle a pokud omezení vlastnického práva vlastníka nemovitosti není neproporcionální, pak se nelze prostřednictvím soudního řízení úspěšně domáhat změny funkčního využití pozemku. Svůj postup při stanovení funkčního využití Pozemku řádně odůvodnil a nijak při tom nevybočil z mezí vyplývajících z judikatury Nejvyššího správního soudu. Z té na jednu stranu vyplývá, že rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickou diskrecí zastupitelského orgánu územní samosprávy a je projevem práva na samosprávu daného územního celku, zároveň ale platí, že 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48). Těmto požadavkům odpůrce dostál.
58. Krajský soud proto uzavírá, že neshledal důvod, pro který by mohl, byť i jenom částečně, návrhovému petitu vyhovět. Neshledal tak návrh důvodným, a proto jej podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

V. Náklady řízení

59. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
60. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.
61. Ve věci měl úspěch odpůrce, který se však nákladů řízení při jednání soudu výslovně vzdal.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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.

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.

Hradec Králové 27. listopadu 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu