



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Josefa Straky, soudkyně Johany Jandusové a soudce Karla Ulíka ve věci

navrhovatelů: a) J. T., nar. X
bytem X

b) D. M.
bytem X

c) D. T.
bytem X

d) A. B.
bytem X

e) J. O.
bytem X

všichni zastoupeni advokátkou JUDr. Milenou Hegenbartovou, LL.M.
sídlem Blažíčkova 974/6, 140 00 Praha 4

proti
odpůrkyni:

obec Vodochody
sídlem Školská 59, 250 69 Vodochody

zastoupena advokátem JUDr. Janem Kerbachem
sídlem Spotřebitelská 483, 15531 Praha

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2024 - Územního plánu Vodochody, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 2. 12. 2024,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2024 - Územní plán Vodochody, vydané usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 2. 12. 2024, se ruší v grafické a textové části vymezující plochu PP8 (veřejné prostranství pro cestu podél areálu letiště Praha/Vodochody) s možností předkupního práva na pozemku parc. č. XA v k. ú. XA, a to s účinností ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbývajícím rozsahu se návrh zamítá.
- III. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 24 538,80 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jana Kerbacha, advokáta.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Navrhovatelé spoluvlastní pozemky aktuálně vedené jako parc. č. XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK, XL a XM v k. ú. XA, zapsané na LV č. X (není-li výslovně uvedeno jinak, nacházejí se veškeré v tomto rozsudku zmíněné pozemky v tomto katastrálním území) a dále pozemek parc. č. XN, zapsaný na LV č. X (dále také „Pozemky“). Tyto Pozemky původní územně plánovací dokumentace [Územní plán obce Vodochody schválený zastupitelstvem odpůrkyně dne 2. 9. 2002, ve znění jeho změn č. 1, 2, 3 a 6 (dále „původní územní plán“)] řadila do zastavitelných ploch, v nichž bylo možné realizovat obytnou výstavbu.
2. Územní plán obce Vodochody, vydaný usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 2. 12. 2024, č. 1/2024 (dále „napadené OOP“ či „nový územní plán“), Pozemky nově určil k zemědělskému využití a pro zeleň. Ze zastavitelných ploch, jež bylo možné zastavět obytnou zástavbou, případně zástavbou komerční vybavenosti, se v důsledku vydání napadeného OOP staly zemědělské pozemky a plochy zeleně bez možnosti jejich zástavby. Kromě změny způsobu využití Pozemků jsou některé z nich zařazeny do územních rezerv R3 a R4, v rozsahu plošné výměry cca 38 000 m². Konečně k pozemku parc. č. XN bylo zřízeno předkupní právo, přičemž na jeho území byla vymezena plocha PP8 pro účely umístění veřejného prostranství – cesty podél areálu letiště Praha/Vodochody.
3. Navrhovatelé jsou dále spoluvlastníky pozemku parc. č. XO o výměře 7 098 m², zapsaného na LV č. X (dále „Stavební pozemek“). Na tomto pozemku je dle nového územního plánu vymezena zastavitelná plocha Z2 pro způsob využití BI (bydlení individuální), podmíněného nově stanoveným regulativem minimální výměry stavebního pozemku 800 m².
4. Navrhovatelé se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), domáhají zrušení napadeného OOP, a to v rozsahu:

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

- v grafické části vymezující plochu s rozdílným způsobem využití AZ (plochy pro zemědělské využití), na pozemcích parc. č. XB, XM, XI, XJ, XC, XD, XE, XL v k. ú. XA;
 - v grafické části vymezující plochu s rozdílným způsobem využití ZO (ochranná a izolační zeleň veřejná prostranství a veřejná sídelní zeleň) na pozemku parc. č. XF v k. ú. XA;
 - v grafické části vymezující plochu s rozdílným způsobem využití AL (plochy pro louky a pastviny) na pozemku parc. č. XG v k. ú. XA;
 - v grafické části vymezující plochu s rozdílným způsobem využití ZZ (plochy zeleně, zejména zahrady a sady) na pozemcích parc. č. XH a XCH v k. ú. XA;
 - v grafické části vymezující plochu s rozdílným způsobem využitím AZ (plochy pro zemědělské využití) a ZZ (plochy zeleně, zejména zahrady a sady) na pozemku parc. č. XK v k. ú. XA;
 - v grafické a textové části vymezující plochu územní rezervy R3 na pozemcích parc. č. XB, XM, XI, XJ v k. ú. XA;
 - v grafické a textové části vymezující plochu územní rezervy R4 na pozemcích parc. č. XK a XL v k. ú. XA;
 - v grafické a textové části vymezující plochu PP8 (veřejné prostranství pro cestu podél areálu letiště Praha/Vodochody) s možností předkupního práva na pozemku parc. č. XA v k. ú. XA; a
 - v textové části, stanovující regulativ minimální výměry stavebního pozemku 800 m² pro plochu s rozdílným způsobem využití BI (bydlení individuální).
5. Namítají, že jeho vydáním byli zkráceni na svém vlastnickém právu k výše označeným pozemkům o celkové výměře cca 10 ha. V důsledku sporné regulace stanovené napadeným OOP jsou možnosti budoucího využití těchto pozemků oproti původní regulaci zásadně omezeny [k tomu navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38].

Shrnutí návrhu

6. Navrhovatelé na prvním místě namítají, že napadené OOP je nepřezkoumatelné, neboť není řádně odůvodněno. Z odůvodnění napadeného OOP nejsou zřejmé legitimní důvody (zejména absentuje konkrétní vymezení veřejných zájmů), pro které byly ze zastavitelných ploch vyřazeny právě Pozemky, když zároveň byly vymezeny zcela nové zastavitelné plochy. Neodůvodněné je i převedení části původně zastavitelných Pozemků do územní rezervy. Odpůrkyně přitom neuvedla žádné legitimní důvody, které ji vedly k tak zásadní změně koncepce vymezení zastavitelného území oproti původnímu územnímu plánu. Přdestřené důvody sporné jsou zcela obecné, a nadto i vnitřně rozporné. Odpůrkyně např. poukazuje na atraktivitu dané lokality vzhledem k blízkosti a dobrému dopravnímu spojení do hlavního města Prahy, což logicky generuje poptávku po nových plochách bydlení. Z tohoto pohledu je tedy zrušení zastavitelných ploch vymezených již v původním územním plánu zjevně protichůdným krokem. Odpůrkyní předpokládaný rozvoj obce je nadto silně poddimenzovaný (za období 2022–2039 se předpokládá nárůst o 361 obyvatel). Odpůrkyně přitom svou tezi nepodložila žádným relevantním podkladem, který by redukci zastavitelných ploch odůvodňoval.

7. Stran regulace dopadající na Stavební pozemek navrhovatelé poukazují na to, že v odůvodnění napadeného OOP zcela absentují důvody, pro které byl nově stanoven regulativ minimální výměry stavebního pozemku pro rodinný dům. Obstát pak dle navrhovatelů nemůže ani zcela obecné a povrchní vyhodnocení souladu nového územního plánu s Politikou územního rozvoje České Republiky (dále „PÚR ČR“) a se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (dále „ZÚR“). V tomto vyhodnocení absentuje bližší odůvodnění, jak jsou priority dle PÚR ČR a příslušné zásady dle ZÚR v rámci řešení přijatého v novém územním plánu plněny. Obdobně nekonkrétní a nepřezkoumatelné je dle navrhovatelů také vyhodnocení souladu nového územního plánu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“).
8. Námitky navrhovatelů uplatněné v rámci veřejného projednání návrhu nového územního plánu byly opět vypořádány pouze obecně. Stejně důvody odpůrkyně uvedla pro zamítnutí námitek jiných dotčených vlastníků. Konkrétní námitky navrhovatelů však nebyly vypořádány. Pokud je v rámci vypořádání námitek navrhovatelů odkazováno na nesouhlasné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, pak není zřejmé, o jaké stanovisko se jedná a z jakých důvodů má být vztahováno právě na Pozemky. Krajský úřad nadto jen stěží mohl vyjádřit nesouhlas se zařazením Pozemků do zastavitelných ploch, když tyto Pozemky byly od samého počátku v návrhu nového územního plánu ze zastavitelných ploch vyjmuty. V rozhodnutí o námitkách dále zcela chybí odůvodnění k vyjmutí lokality 2/10a ze zastavitelných ploch stejně jako vypořádání námitek ve vztahu k pozemku parc. č. XA, pro který bylo zřízeno předkupní právo (PP8). Odpůrkyně konečně v rámci vypořádání námitek navrhovatelů zcela rezignovala na provedení testu proporcionality. Námitky, které navrhovatelé uplatnili v rámci opakovaného a druhého opakovaného veřejného projednání návrhu nového územního plánu nebyly vůbec zohledněny.
9. Dále navrhovatelé namítají, že v případě sporné regulace byla porušena zásada proporcionality. Předně poukazují na to, že sporná regulace dopadá zejména na Pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatelů, přičemž se jedná o plochy o celkové rozloze cca 96 510 m². V důsledku vyřazení Pozemků ze zastavitelných ploch logicky došlo k dramatickému snížení jejich tržní hodnoty, což pro navrhovatele představuje významné ztráty. Přitom byly v novém územním plánu vymezeny nové zastavitelné plochy pro funkci bydlení (Z9, Z11, Z19), a to ve srovnatelné výměře (cca 8,8 ha), v jaké byly ze zastavitelných ploch vyjmuty Pozemky ve vlastnictví navrhovatelů.
10. Vlastnické právo navrhovatelů pak je dotčeno i v těch případech, kdy došlo „toliko“ k zařazení části Pozemků do územních rezerv R3 a R4. Podmíněnost pro využití území R3 a R4 reálným zastavěním vymezených zastavitelných ploch z 80 % a proluk pro bydlení pro navrhovatele znamená, že budou závislí na libovůli vlastníků těchto zastavitelných ploch, aniž by k zástavbě vůbec někdy došlo. Dále není zřejmé, co je rozuměno „prolukou pro bydlení“. Rovněž podmínky navýšení kapacity veřejné ČOV a výstavba mateřské školy pro využití území R3 a R4 jsou závislé na investicích obce. Stanovené podmínky pro převod z rezerv do zastavitelného území tedy nemusí být nikdy splněny, přičemž jejich splnění nezávisí na vůli navrhovatelů. Nový územní plán přitom nezbytnost stanovených podmínek nezdůvodňuje ani neobsahuje opatření, jakými chce jejich splnění realizovat.

11. Dále navrhovatelé zpochybňují konkrétní důvody, pro které odpůrkyně zvolila spornou regulaci:
12. Dle navrhovatelů ve vztahu k Pozemkům neobstojí odůvodnění v tom ohledu, že odpůrkyně usiluje zejména o rozvoj jižním směrem, neboť nově vymezené zastavitelné plochy se nacházejí jak na jihu, tak i na severu území Hoštic. V rozporu s tímto odůvodněním byly vyjmuty ze zastavitelného území lokality 2/4, 2/5, 2/6 i 2/12, které se nacházejí na (preferovaném) jihu území Hoštic, a které rovněž navazují na stávající zástavbu, a splňují tak kritérium pro jejich začlenění do zastavitelných ploch.
13. Navrhovatelé též rozporují, že by některé z původně zastavitelných ploch zahrnujících Pozemky nenavazovaly na stávající zástavbu. Např. pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatelů zařazené do územní rezervy R3 navazují na zastavěné území ze severu a východu. Navíc v novém územním plánu je na jihu od těchto pozemků zastavitelná plocha Z5 pro účely zahrádkové osady, nachází se tedy mezi stávající i plánovanou zástavbou. Zrušení zastavitelné plochy (původně lokality 2/4 a 2/5) a blokace této plochy pro výstavbu není založena na jakýchkoli rozumných důvodech. Konkrétně pozemky parc. č. XF a XG pak navazují z jihu na zastavitelnou plochu Z19 a zároveň sousedí se stávající i nově navrženou zastavitelnou plochou pro rekreaci Z18. Ta ovšem byla vymezena v rozporu s požadavkem vyplývajícím z Územní studie krajiny ORP Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, podle které je cílem omezit rozvoj zahrádkových osad jako projev přesahu hlavního města (str. 58 odůvodnění ÚP Vodochody).
14. Navrhovatelé dále rozporují i argument, že v rušených zastavitelných plochách nedošlo k žádné výstavbě. Tato argumentace je zcela lichá a účelová. Odpůrkyně přijala opatření obecné povahy č. 1/2020, účinné od 26. 10. 2020, kterým v lokalitách 2/4, 2/6, 2/8a, 2/10a, 2/11 nemohlo k žádné zástavbě dojít, neboť to neumožňovala platná a účinná stavební uzávěra. Zároveň navrhovatelé připomínají, že územní plán reguluje možné budoucí využití dotčeného území, legitimním důvodem pro vyjmutí daných lokalit ze zastavitelných ploch proto nemůže být skutečnost, že pro zastavitelnou plochu není v současné době vydáno stavebně právní povolení, a že se na ní nerealizuje výstavba, a nejsou zde přivedeny inženýrské sítě.
15. Dle navrhovatelů konečně neobstojí ani důvod, že Pozemky jsou v I. a II. třídě ochrany ZPF, neboť z odůvodnění nového územního plánu plyne, že se předpokládá zábor ZPF I. a II. třídy za účelem dalšího rozvoje obce pro účely bydlení, přičemž zastavitelné plochy 2/4 a 2/5 (a rovněž i další Pozemky) se nacházejí v jižní části obce Vodochody a jsou součástí zastavěného území (lokalita 2/4) nebo bezprostředně navazují na stávající zastavěné území (lokalita 2/5). Pozemky parc. č. XD a XE mají BPEJ 20840 o výměře cca 11 255 m², což odpovídá půdě se IV. třídou ochrany ZPF. Tyto pozemky tedy splňují důvody pro to, aby byly zařazené do zastavitelných ploch.
16. Skutečnost, že obec potřebuje navýšit kapacitu ČOV byla již deklarována v původním územním plánu, tudíž její nedostatečná kapacita nemůže být novým a legitimním důvodem pro spornou regulaci. Nehledě na to, že odvod splaškových a dešťových vod lze řešit nejen na úrovni veřejné ČOV, ale i jiným způsobem, např. pomocí domácích čistíren odpadních vod. Též nebylo jednoznačně prokázáno, že by Pozemky nemohly být dálkově zásobeny pitnou vodou. Jedná se přitom o otázku, jež je řešena až v řízení o povolení stavebního

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

záměru, ke kterému se příslušní provozovatelé technické infrastruktury vyjadřují, nehledě na to, že se mohou prověřit a zvolit i jiné způsoby dodávky pitné vody (např. lokální vodojem, nebo studny). Konečně ani skutečnost, že na některých z Pozemků se nachází ochranné pásmo vysokého napětí, nemůže být platným důvodem pro jeho vyjmutí ze zastavitelných ploch. Výstavbu by bylo možné realizovat i při respektování ochranných pásem.

17. Odpůrkyně zároveň zjevně pominula úvahu, zda k vymezenému cíli nepovede jiné šetrnější řešení. Odpůrkyně ani žádné variantní řešení nezvažila. K tomu navrhovatelé poukazují na to, že Pozemky byly zařazeny „natvrdo“ do plochy AZ nebo ZZ bez možnosti jakékoli výstavby. Odpůrkyně nicméně mohla případnou zástavbu pouze podřídít konkrétními regulativy, které by definovaly či omezovaly výstavbu na nich, ale zástavbu nevyklučovaly. Rovněž zařazení některých z Pozemků do územních rezerv a zatížení předkupním právem nesplňuje podmínku, aby bylo do práv navrhovatelů zasaženo pouze v nezbytně nutné míře. Stran předkupního práva navrhovatelé blíže poukazují na to, že stávající cesta (komunikace) vede v jiných místech, a to přes pozemek parc. č. XP. Nadto tento pozemek přímo navazuje na další pozemky navrhovatelů, a to pozemky parc. č. XQ a pozemek parc. č. XR. Vykoupením pozemku by bylo narušeno sjednocené vlastnictví k těmto pozemkům, které tvoří souvislou plochu, na jejíž scelení navrhovatelé vynaložili značné úsilí. Stavební pozemek nabyli navrhovatelé v rámci restitucí. Zřízení předkupního práva se rovná fakticky opět nezákonnému vyvlastnění. Takový zásah postrádá legitimitu i naléhavost, tedy zákonem požadovanou nezbytnost a co nejšetrnější zásah do práv navrhovatelů. Dle stávající právní úpravy se navíc předkupní práva již nezřizují. Nadto dle navrhovatelů nebyla prokázána skutečná potřeba tak zásadního omezení zastavitelných ploch, a to zrovna těch, které zahrnují Pozemky.
18. Napadené OOP, resp. sporná regulace je zároveň dle navrhovatelů diskriminační, neboť vymezila zastavitelné plochy na sousedních pozemcích, a Pozemky z nich naopak vyjmula. Byla např. redukována původní zastavitelná lokalita 2/8b (na zastavitelnou plochu Z19), a to právě a pouze o pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatelů, aniž by pro to byl řádný důvod a navzdory logické návaznosti těchto pozemků na plochu Z19. Dále byla vymezena zastavitelná plocha Z8 (dříve lokalita 2/10a), která nenavazuje na žádné zastavěné území a nachází se na okraji obce. Na rozdíl od Pozemků, které navazují na zastavěné území a jejichž zařazení do zastavitelných ploch je více nebo přinejmenším rovnocenně odůvodnitelné.
19. Výše uvedené dle navrhovatelů svědčí o tom, že sporná regulace je ze strany odpůrkyně projevem libovůle. Nad rámec uvedeného poukazují na to, že vymezení zastavitelných ploch v novém územním plánu není podloženo žádnými studiemi, analýzami či jinými odbornými podklady, které by prokázaly potřebu a nezbytnost takového řešení.

Vyjádření odpůrkyně

20. Odpůrkyně předně zpochybňuje, že navrhovatelé byli přijetím nového územního plánu zkráceni na vlastnických právech. Nový územní plán dle odpůrkyně jakkoli neodnímá navrhovatelům vlastnické právo, nezakládá jim konkrétní povinnosti, nepředstavuje bezprostřední a individualizovaný zásah do jejich práv a pouze obecně reguluje možné budoucí využití území v rámci plánovací diskrece obce. Pouhá skutečnost, že Pozemky nebyly zahrnuty mezi zastavitelné plochy, tedy nemůže sama o sobě založit zásah do

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

vlastnického práva. Zároveň nemohla navrhovatelům vzniknout tvrzená majetková škoda, neboť Pozemky byly ve vlastnictví navrhovatelů historicky. Pozemky byly fakticky zhodnoceny v důsledku vydání původního územního plánu, který tyto parcely zahrnul mezi zastavitelné plochy. Nový územní plán toliko vrací pozemky do jejich původního režimu.

21. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného OOP, k té odpůrkyně konstatuje, že odůvodnění nového územního plánu jasně vymezuje koncepční cíle obce. Zvolená koncepce vychází z komplexních úvah o urbanistickém vývoji obce, prostupnosti území, ochraně krajinných prvků a respektování tradiční urbanistické struktury. Z odůvodnění napadeného OOP je tedy zcela zřejmá vazba mezi zvoleným řešením a veřejným zájmem. Odůvodnění územního plánu přitom nemusí podrobně analyzovat každý pozemek, postačí, že koncepce jako celek je srozumitelná a racionálně vysvětluje hlavní zásady a cíle.
22. Vypořádání námitek navrhovatelů odpůrkyně považuje za věcné, konkrétní a přezkoumatelné. Pokud jde o zmiňované nesouhlasné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 14. 2. 2018, č. j. 024178/2018/KUSK, pak odpůrkyně připouští, že se netýkalo výslovně Pozemků, nicméně vyslovený nesouhlas se týkal pozemků jiných, a to pozemků s obdobnou bonitou orné půdy. Také v rámci jednání odpůrkyně na Krajském úřadu Středočeského kraje, dali jeho pracovníci jasně najevo, že by souhlas nebyl dán ani pro Pozemky.
23. Konečně odpůrkyně odmítá, že by sporná regulace nepřiměřeně zasahovala do vlastnických práv navrhovatelů. Připouští, že územní plán obecně může mít charakter nepřímého zásahu do vlastnických práv, který je však zákonný, pokud sleduje legitimní veřejný zájem, je proveden v nezbytné míře, používá nejšetrnější prostředky, přičemž zachovává rovné zacházení a vylučuje libovůli. Dle odpůrkyně pak nový územní plán těmto požadavkům plně odpovídá. Sporná regulace v něm obsažená byla přijata s cílem ochrany krajinného rázu a zemědělské půdy, řízeného rozvoje obce s ohledem na dopravní a technickou infrastrukturu, zajištění kapacit občanské vybavenosti (školy, čistírna odpadních vod) a zachování rovnováhy mezi zastavitelnými plochami a plochami zeleně či zemědělské půdy. Tyto zájmy pak převažují nad zájmem individuálního bydlení. V této souvislosti odpůrkyně podotýká, že infrastruktura obce Vodochody je tzv. „za hranou“. Původní územní plán přitom nezavazoval odpůrkyni k převzetí jeho regulace do územního plánu nového. Alternativní řešení, které by zachovalo všechny původní zastavitelné plochy dotčených pozemků, bylo neslučitelné s plánovanou koncepcí obce a veřejným zájmem. Zásah pak byl proveden nejšetrnějším způsobem, neboť část pozemků zůstala zastavitelná, část byla převedena do územních rezerv s možností budoucího využití, a pouze nezbytný rozsah byl převeden do ploch zemědělských a zeleně. Rozhodnutí o vymezení konkrétních zastavitelných ploch pak bylo učiněno právě na základě urbanistické návaznosti, dostupné infrastruktury a plánované koncepce obce. Přihlédnuto bylo i k tomu, že navrhovatelé přitom měli možnost využití Pozemky dle původně stanovenému účelu. Navrhovatelé ovšem 15 let nekonali, čímž v důsledku blokovali rozvoj obce. Tvrzení o diskriminační povaze sporné regulace tedy odpůrkyně považuje za nepodložené a ignorující celkovou urbanistickou koncepci obce. Pokud snad mají navrhovatelé na mysli rozdílný přístup odpůrce k jiným dotčeným subjektům, pak je zřejmé, že jiný přístup musel být odpůrcem zachován k subjektu, které měl vydáno platné stavební povolení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

24. Odpůrkyně tak uzavírá, že nový územní plán obsahuje odůvodnění každého stanoveného opatření, včetně vymezení územních rezerv, ploch zeleně a změn využití dotčeného území. Zvolené řešení je podloženo územně analytickými podklady, veřejným projednáním a vypořádáním připomínek a námitek dotčených orgánů a vlastníků. Návrh je tedy dle odpůrkyně zcela nedůvodný.

Replika navrhovatelů

25. V replice navrhovatelé předně sporují tvrzení odpůrkyně, že skutečnost, že Pozemky nebyly zahrnuty mezi zastavitelné plochy, nemůže sama o sobě založit zásah do jejich vlastnického práva. Tak by tomu mohlo být pouze v případě, že by se Pozemky v zastavitelných plochách vůbec nenacházely. Odpůrkyně zcela pomíjí, že Pozemky byly ze zastavitelných ploch aktivně vyjmuty.
26. Zjevně chybný je argument odpůrkyně, že původní územní plán byl toliko nezávazným podkladem pro zpracování nového územního plánu. Pořizovatel a odpůrkyně naopak musí vycházet z původního územního plánu a z objektivních podmínek v území, nikoli z předpokladu, že reguluje „prázdné“ funkčních ploch. Z tohoto přístupu je zjevné, že odpůrkyně v procesu pořizování územně plánovací dokumentace nadřazuje svou představu o ideální podobě území nad práva občanů a vlastníků dotčených pozemků. Zároveň je zřejmé, že test proporcionality vůbec neprovedla a ani to neměla v úmyslu, neboť dle jejího názoru k žádné škodě navrhovatelů nedochází.
27. Navrhovatelé pak trvají na tom, že nový územní plán zdůvodňuje urbanistickou koncepci velmi obecně a nikterak se nezabývá problematikou rušení zastavitelných ploch, byť se jedná o plochy, které svou rozlohou zdaleka přesahují jednotlivé pozemky. Pokud se pak odpůrkyně dovolává nesouhlasného stanoviska Krajského úřad Středočeského kraje, pak sama přiznává, že se netýkalo dotčených Pozemků. Pro jejich vyřazení ze zastavitelných ploch tedy neexistuje žádný odborný podklad ani doložený veřejný zájem. Předjímat, že by dotčený orgán nedal souhlas se zařazením Pozemků do zastavitelných ploch, pokud by se k nim vyjadřoval, je nepodloženou a nepřipustnou hypotézou. Nadto navrhovatelé připomínají, že souhlas s vynětím Pozemků ze ZPF byl již udělen v době přijímání původního územního plánu, ve kterém byly Pozemky zařazeny do zastavitelných ploch. Obdobně pak tak intenzivní zásah do práv navrhovatelů nelze odůvodnit marným uplynutím doby, ať už pěti či patnácti let, po kterou navrhovatelé mohli Pozemky zastavět a neučinili tak.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

28. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat. Nový územní plán obce Vodochody byl vydán formou opatření obecné povahy podle § 43 odst. 4 *in fine* ve spojení s § 54 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“), a § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“). Vydalo jej zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 2. 12. 2024 a podle § 173 odst. 1. správního řádu jej oznámilo veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 11. 12. 2024. Nový územní plán byl tedy řádně vyvěšen a nabyl účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení. Návrh na zahájení řízení, který navrhovatelé podali dne 27. 12. 2025, byl tedy podán ve lhůtě jednoho roku dle § 101b odst. 1 s. ř. s. Obsahuje rovněž všechny potřebné náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

29. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Z konstantní judikatury NSS vyplývá, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je možné (kromě nedostatku procesní legitimace – k té viz dále) jen v případech naprosto zjevného nedostatku legitimace věcné, zjistitelného bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, či ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009-93). Soud by tak neměl při zkoumání reálné pravděpodobnosti dotčení na právech zabíhat příliš do hloubky (např. řešit pravdivost navrhovatelových tvrzení na podkladě obsahu správního spisu či předložených důkazních prostředků apod.). Navrhovateli tudíž k dosažení věcného projednání návrhu postačí, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).
30. Mezi účastníky není sporné (a soud tuto skutečnost ověřil z údajů veřejně dostupných v katastru nemovitostí), že navrhovatelé jsou spoluvlastníky Pozemků, které dle původního územního plánu bylo možné zastavět obytnou zástavbou, případně zástavbou komerční vybavenosti a které jsou aktuálně v důsledku vydání napadeného OOP řazeny do zemědělských ploch a ploch zeleně bez možnosti jejich zástavby. Navrhovatelé namítají, že sporná regulace obsažená v novém územním plánu výrazně limituje využití Pozemků, v důsledku čehož došlo k naprosto zásadnímu poklesu jejich ceny hodnoty. Tvrzení navrhovatelů je pro založení jejich aktivní procesní (návrhové) legitimace postačující. Tvrzený zásah do vlastnického práv navrhovatelů je bezpochyby myslitelný. Navrhovatelé tak jsou procesně legitimováni k podání návrhu dle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. na zrušení napadeného opatření obecné povahy, resp. jeho části, a to i v rozsahu regulace dopadající na Stavební pozemek, který je v důsledku napadeného OOP pro budoucí využití omezen regulativem minimální výměry stavebního pozemku 800 m².
31. Při přezkumu napadeného OOP soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Pokud jde o rozhodující právní stav, pak je třeba zohlednit přechodnou úpravu § 323 odst. 9 stavebního zákona 2021, podle kterého *„[b]ylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů“*. Přestože tedy napadené OOP bylo vydáno již za účinnosti (nového) stavebního zákona 2021 (k účinnosti stavebního zákona 2021 srovnej též ustanovení jeho § 334a odst. 1 a 2), tak jeho opakované veřejné projednávání bylo zahájeno ještě za účinnosti (starého) stavebního zákona 2006. Při přezkumu napadeného OOP je proto třeba vycházet z úpravy stavebního zákona 2006.
32. Při přezkumu napadeného OOP soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) ve spojení se závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS.

Průběh jednání

33. Navrhovatelé při jednání před soudem plně odkázali na písemný návrh zaslaný soudu dne 27. 12. 2025 a na repliku ze dne 27. 1. 2025. Obdobně i odpůrce odkázal na své písemné vyjádření.
34. Při jednání soud provedl dokazování těmito listinami:
- nabídkami na odkup Pozemků ze strany společnosti JURIS REAL, spol. s r.o. (z období května 2023) a ze strany společnosti Vlk & Vrábek spol. s r.o. (z období jara 2021);
 - opatřením obecné povahy č. 1/2020, kterým se vydává Územní opatření o stavební uzávěře v k. ú. XB a XA;
 - písemnými námitkami navrhovatelů k návrhu územního plánu obce Vodochody k veřejnému projednání dle § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ze dne 27. 5. 2022 včetně příslušné dodejky datové zprávy ID 1045206075 a Detailu zprávy k odeslané zprávě téhož ID.

Konkrétní skutková zjištění soud uvede níže v souvislosti s vypořádáním příslušných návrhových bodů.

35. Soud neprovedl navrhovaný důkaz listinami, které jsou součástí předloženého správního spisu, neboť jeho obsahem se důkaz neprovádí. Dále soud k důkazu neprovedl příslušné listy vlastnictví, neboť otázka vlastnictví dotčených pozemků je mezi účastnicemi nesporná. Stejně tak z tvrzení účastníků řízení vyplývá, že není sporu o tom, že dle původního územního plánu obce Vodochody byly dotčené pozemky určené pro obytnou zástavbu, přičemž dle nového územního plánu do zastavitelných ploch řazeny nejsou. Vzhledem k tomu soud k důkazu neprovedl ani soubory předložené navrhovateli, obsahující výřezy katastrálních map s vyznačeným dotčenými pozemky a výřez z hlavních výkresů obou územních plánů (tedy původního i aktuálně účinného, napadeného předmětných návrhem na zrušení části OOP. Soud dále k důkazu neprovedl ani žádost o stanovení termínu jednání o změně územního plánu včetně odpovědi obce, neboť se je navržena k tvrzeným skutečnostem, které nejsou pro posouzení návrhu rozhodné.
36. Soud konečně neprovedl důkaz svědeckou výpovědí Ing. V. J., Ph.D., zpracovatele napadeného územního plánu, a to pro nadbytečnost, neboť obsah i podoba územního plánu jsou mu dostatečně zřejmé z obsahu správního spisu, který musí sám o sobě zachycovat veškeré podstatné okolnosti, které se pořizování územního plánu týkají, a jehož odůvodnění nelze „doplňovat“ v průběhu soudního řízení.

Posouzení návrhu soudem

Obecná východiska pro soudní přezkum územně plánovací dokumentace

37. Úvodem soud připomíná východiska pro soudní přezkum územně plánovací dokumentace 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

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.“ (odst. 114).

38. *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 nepřísluší 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, odst. 16, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, odst. 65).*
39. *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, odst. 15, a tam odkazovanou judikaturu).*
40. *Výše uvedené závěry apelující na zdrženlivost 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.*
41. *Na základě uvedených východisek soud přistoupil k přezkumu jednotlivých návrhových bodů.*
42. *Stěžejní námitky navrhovatelů lze shrnout tak, že odpůrkyně přijetím změny územního plánu zasáhla do kontinuity územního plánování, přičemž tak učinila v rozporu s principem přiměřenosti. Navrhovatelé brojí proti nepřevzetí regulace původního územního plánu a zařazení dotčených Pozemků do ploch určených k zemědělským čelům a do ploch zeleně. Podle navrhovatelů odpůrkyně neuvedla pro přijaté řešení pádné důvody a řádně nevypořádala jejich námitky.*
43. *Soud konstatuje, že tyto námitky spolu velmi úzce souvisí. Zásahy do vlastnického práva v procesu územního plánování je totiž třeba hodnotit s ohledem na přiměřenost takového zásahu ve vztahu k veřejnému zájmu, který územní plán, resp. jeho změna sleduje. Pro posouzení, zda je takový zásah do právní sféry konkrétní dotčené osoby přiměřený, je*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

stěžejní rozhodnutí o námitkách, které takový dotčený vlastník v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu vznesl.

44. Pro rozhodnutí o námitkách podaných v procesu pořizování územně plánovací dokumentace přitom platí, že není možné se námitkami zabývat pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž se zohlední jejich podstata (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48). Stěžejní je, aby správní orgán zohlednil meritum námitek. Pokud tak učiní, nelze mu vyčítat, že by s námitkami naložil nepřezkoumatelným způsobem. Současně je nutné zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce tudíž netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (viz rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017-29, odst. 15 a tam uvedenou judikaturu).
45. V rámci veřejného projednání návrhu nového územního plánu podali navrhovatelé dne 31. 5. 2022 námitky. Ty byly obsaženy ve dvou samostatných souborech ve formátu .pdf, přičemž z provedeného dokazování i z obsahu spisu soud zjistil, že odpůrkyně v rámci rozhodnutí o námitkách přihlédla pouze k obsahu souboru označeného *Doplnění námitek k návrhu územního plánu obce Vodochody k veřejnému projednání dle § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*, přičemž ty se vztahovaly k pozemkům parc. č. XB, XI, XJ, XM, XC, XH, XCH, XF, XG, XD, XE, XK, XL a vyjadřovaly nesouhlas s navrhovanou změnou využití těchto pozemků dle původního územního plánu řazených v zastavitelných funkčních plochách (lokalitách) 2/4, 2/5, 2/6, 2/8a, 2/8b, 2/10b, 2/12 – územní obytné smíšené I. etapa, II. etapa, a se zařazením části z nich do územních rezerv R1, R2, R3, R4. Druhý soubor označený *Námitky k návrhu územního plánu obce Vodochody k veřejnému projednání dle § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*, který byl odpůrkyni zaslán stejnou datovou zprávou ze dne 31. 5. 2022 s ID 1045206075 (což soud zjistil ze seznamu příloh této datové zprávy, jak byl uveden v Detailu zprávy k odeslané zprávě předloženého navrhovatelí, jenž se shodoval se seznamem příloh Detailu zprávy k přijaté zprávě shodného ID, který byl součástí spisové dokumentace), pak odpůrkyně při rozhodování o námitkách zcela opomenula. Obsahem tohoto souboru přitom byly i námitky vztahující se k regulaci pozemku parc. č. XP a dále pozemků parc. č. XS a XT (regulace vztahující se k těmto dvěma posledně označeným pozemkům nicméně není v návrhu rozporována).
46. Stran pozemku parc. č. XA navrhovatelé vyjádřili nesouhlas s jeho zařazením do ploch pro veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství (PP8) a nesouhlasili též s předkupním právem pro obec. Tuto regulaci označili za nepřiměřenou a neodůvodněnou. Vymezení plochy PP8 na pozemku parc. č. XA neodpovídá dle navrhovatelů majetkovým a skutkovým okolnostem. Komunikace totiž vede v jiných místech, a to přes pozemek parc. č. XP. Není proto žádný důvod, aby komunikace byla přemístěna na pozemek parc. č. XA, který by byl za tím účelem zatížen předkupním právem, neboť to není nezbytné, pro uspořádání vztahů v krajině. Taková regulace naopak zasahuje do vlastnického práva navrhovatelů. Ti tento pozemek nabyli v rámci restitucí po namáhavém procesu a za značného úsilí zpět do svého vlastnictví, zřízení předkupního práva se rovná fakticky opět

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nezákonnému vyvlastnění. Takový zásah postrádá legitimitu i naléhavost, tedy zákonem požadovanou nezbytnost a co nejšetrnější zásah do práv vlastníků.

47. S ohledem na uvedené soudu nezbyvá než uzavřít, že námitky uplatněné navrhovateli ve vztahu k pozemku parc. č. XA, resp. vymezení plochy PP8 (veřejné prostranství pro cestu podél areálu letiště Praha/Vodochody) s možností předkupního práva ve vztahu k tomuto pozemku, zůstaly zcela oslyšeny, a napadené OOP je tudíž v tomto rozsahu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Není přitom úlohou soudu takové důvody za odpůrkyni hledat a formulovat.
48. Z obsahu obou výše označených .pdf souborů (viz odst. 45) soud dále zjistil, že oba tyto soubory shodně obsahují jádro argumentace navrhovatelů ve vztahu ke sporné regulaci dopadající na pozemky parc. č. XB, XI, XJ, XM, XC, XH, XCH, XF, XG, XD, XE, XK, XL.
49. V obou těchto podáních navrhovatelé požadovali, aby označené pozemky byly v novém územním plánu zařazeny do zastavitelných ploch a rozporovali jejich zařazení do ploch určených k zemědělským účelům a ploch zeleně. Se shodnou argumentací, kterou nyní uplatňují v návrhu na zrušení napadeného OOP, namítali, že sporná regulace představuje zjevně nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva k Pozemkům. Poukazovali zejména na rozsah jejich majetkové újmy vyplývající ze sporné regulace, v důsledku které Pozemky propříště nelze využít k obytné zástavbě. Dále argumentovali tím, že návrhem nového územního plánu dochází ke zrušení zastavitelné plochy pro individuální bydlení v obrovském rozsahu 9,6 ha na úkor navrhovatelů, a zároveň ku prospěchu vlastníků jiných pozemků, na kterých byly nově vymezeny zastavitelné plochy pro individuální bydlení, a to ve srovnatelné výměře 8,16 ha. Taková změna koncepce oproti původnímu územnímu plánu dle navrhovatelů nemá opodstatnění, není založena na žádných objektivních důvodech, kromě přání odpůrkyně zásadně omezit výstavbu. Přitom zastavitelné plochy byly dle návrhu nového územního plánu vymezeny na plochách se stejnou kvalitou půdy, jež je i na Pozemcích. Rovněž odůvodnění volby vymezených zastavitelných ploch (v prolukách, v návaznosti na stávající zástavbu) neobstojí ve srovnání s Pozemky, které rovněž navazují na stávající zástavbu. Neobstojí ani tvrzení, že se usiluje zejména o rozvoj jižním směrem, neboť nově zřízené zastavitelné plochy se nacházejí jak na jihu, tak i na severu území Hoštic (zejména Z8, Z9), a dokonce ještě více severněji, než současné zastavitelné lokality Z/8a, Z8b, 2/10b, které naopak těsně navazují na stávající zástavbu. Pokud je jedním z cílů vyšší procento volné zeleně v zastavěném území, a zlepšení prostupnosti krajiny, pak tento cíl může být dosažen stanovením příslušných podmínek pro stávající zastavitelné plochy, nebo jejím přiměřeným zmenšením ve prospěch vyššího procenta zeleně, nikoli úplným vyloučením zástavby. Vymezení zastavitelných ploch dle nové=ho územního plánu konečně dle navrhovatelů neodpovídá ani potenciálnímu rozvoji území a spíše větší poptávce po bydlení v dané oblasti. Zachování zastavitelnosti Pozemků přitom umožňuje i dostatečná infrastruktura v obci, která počítá i s plochami přestavby a plochami územních rezerv (R1 až R4).
50. Lze tedy shrnout, že vyjma zacílení na pozemek parc. č. XA a jeho zařazení do režimu plochy PP8 měly námitky obsažené v obou zaslaných .pdf souborech shodné argumentační jádro. Proto soud dospěl k závěru, že jakkoliv je opomenutí písemných námitek

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

navrhovatelů obsažených v souboru označeném *Námítky k návrhu územního plánu obce Vodochody k veřejnému projednání dle § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)* zjevným pochybením odpůrkyně, nemělo zároveň toto pochybení samo o sobě vliv na přezkoumatelnost napadeného OOP, neboť shodná argumentace byla obsažena v souboru označeném *Doplnění námitek k návrhu územního plánu obce Vodochody k veřejnému projednání dle § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*, jehož obsah odpůrkyně zohlednila. Tím samozřejmě není dotčen závěr soudu vyslovený v odst. 47 tohoto rozsudku stran dílčí nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách navrhovatelů uplatněným ve vztahu ke sporné regulaci dopadající na pozemek parc. č. XA, která ve druhém zmiňovaném souboru nebyla nijak zmiňována.

51. Odpůrkyně pak námitkám navrhovatelů nevyhověla. Své rozhodnutí odůvodnila následovně:

Při tvorbě nové územně plánovací dokumentace není absolutním pravidlem, aby plochy obsažené v předchozí územně plánovací dokumentaci, byly převzaty do právě pořizované nové územně plánovací dokumentace. Rozhodnutí o vyjmutí ploch pro bydlení bylo provedeno na základě nesouhlasného stanoviska KÚ Středočeského kraje. Dalším důvodem je fakt, že rozvoj obce nelze navyšovat, již nyní je nad hladinou udržitelnosti (rozvoj navržen 36%), není dostatečná kapacita ČOV. Z vyjádření společnosti Středočeské vodárny a.s., která je provozovatelem vodovodu v řešeném území, vyplývá, že kapacita zdrojů a technické možnosti pro zásobení z nadregionální soustavy KSKM pitnou vodou jsou omezeny a nelze v současné době garantovat napojení nebo připojení plánované výstavby. Další rozvoj by neodpovídal skutečným potřebám a možnostem obce. Rozsah koncepce odpovídá míře urbanizace řešeného území, tak, aby nebyly překročeny normy kvality životního prostředí. Obec je oprávněna redukovat rozsah svých zastavitelných ploch, a proto snahou nového územního plánu je redukovat neúměrně rozsáhlé zastavitelné plochy v území.

Na uvedených pozemcích lokality 2/4, 2/5 a není patrná žádná výstavba, dopravně jsou napojeny pouze polní cestou tvořenou vyjetými kolejemi, nenavazují na obytnou zástavbu a k pozemkům nejsou dovedeny žádné inženýrské sítě. Pozemky se nacházejí na ploše I. a II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu a aktuálně jsou zemědělsky využívány. Vlastníci pozemku tak zřejmě neučinili žádné kroky k zastavění těchto pozemků, přičemž zastavitelné byly tyto pozemky poměrně dlouhou dobu – více než 15 let.

Plocha 2/6 – na pozemku není patrná žádná výstavba a aktuálně je využíván pouze zemědělsky. Určitá část tohoto pozemku je pak dotčena ochranným pásmem vedení vysokého napětí.

Pozemky v lokalitě 2/8a se sice nachází dle stávajícího územního plánu obce Vodochody v zastavitelné ploše. Pro plochu 2/8a je však stanovena etapizace, kdy tato plocha měla být využita až po vyčerpání ploch I. etapy. S ohledem na aktuální stav využití zastavitelných ploch stávajícího Územního plánu obce Vodochody, není tato plocha fakticky zastavitelná. Plocha 2/8b v I. etapě totiž nebyla vyčerpána. Na uvedených pozemcích pak není patrná žádná výstavba, nenavazují na obytnou zástavbu, dopravně jsou napojeny pouze polní cestou tvořenou vyjetými kolejemi a k pozemkům nejdou dovedeny žádné inženýrské sítě. Pozemky jsou dále poměrně úzké, a z toho důvodu nejsou samostatně využitelné k zastavění. Na pozemcích se dále nachází lokální biokoridor LBK 19.

Pozemky v lokalitě 2/8b - podobně jako v případě výše uvedených pozemků vlastníci nevyvinuli žádnou aktivitu ve vztahu k zastavění pozemků. Využití pozemků by bylo problematické, s ohledem na nedostupnost potřebné dopravní a technické infrastruktury.

Lokalita 2/10b na pozemcích aktuálně žádná výstavba realizována není, a pozemky jsou využívány zemědělsky. Výstavba v ploše 2/10b by mohla být realizována až po výstavbě na pozemcích v ploše 2/10a.

Plocha 2/12 - Ani na těchto pozemcích není patrná žádná výstavba, dopravně jsou napojeny pouze polní cestou tvořenou vyjetými kolejemi, nenavazují na obytnou zástavbu a k pozemkům nejdou dovedeny žádné inženýrské sítě. Pozemky se nacházejí na ploše I. a II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu a aktuálně

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

jsou zemědělsky využívány. Vlastníci pozemku tak zřejmě neučinili žádné kroky k zastavění těchto pozemků, přičemž zastavitelné byly tyto pozemky poměrně dlouhou dobu – téměř 14 let.

Návrh ÚP umožňuje na ploše Z2 – pozemek p.č. XO o výměře 7098 m², který je ve vlastnictví podatelů, výstavbu 8-9 RD.

52. Zůstává tedy otázkou, zda jsou takto formulované důvody ve světle odůvodnění nového územního plánu pro řádné vypořádání námitek navrhovatelů uplatněných v rámci veřejného projednání návrhu napadeného OOP dostatečné.

Důvody, pro které byly námitky navrhovatelů zamítnuty, jsou z napadeného OOP zřejmé

53. Z judikatury odkazované v odst. 44 tohoto rozsudku vyplývá, že povinností odpůrkyně bylo vypořádat meritum námitek uplatněných navrhovatelů v průběhu veřejného projednání návrhu nového územního plánu s tím, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách nelze považovat za nepřezkoumatelné, je-li z jeho odůvodnění a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena.
54. Podstatou námitek navrhovatelů byl nesouhlas s nepřevzetím regulace původního územního plánu a zařazením Pozemků do ploch určených k zemědělským účelům a do ploch zeleně. Navrhovatelé zpochybnili důvody pro takové zařazení a poukázali na jiné plochy, které jsou dle nich nedůvodně zvýhodněny. Úkolem odpůrkyně tedy bylo vymezení sporných ploch v návrhu nového územního plánu řádně zdůvodnit a navrženou regulaci obhájit, a to i s ohledem na skutečnost, že tak dochází k porušení principu kontinuity územního plánování a zásahu do vlastnického práva navrhovatelů.
55. Soud má s ohledem na výše citované odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky za to, že odpůrkyně své povinnosti dostala, neboť v něm shledává přezkoumatelné důvody, pro které nebylo námitkám navrhovatelů vyhověno.
56. Odpůrkyně předně konstatovala, že při tvorbě nové územně plánovací dokumentace není absolutním pravidlem, aby plochy obsažené v předchozí územně plánovací dokumentaci, byly převzaty do právě pořizované nové územně plánovací dokumentace. Obec je přitom oprávněna redukovat rozsah svých zastavitelných ploch, a proto snahou nového územního plánu je redukovat neúměrně rozsáhlé zastavitelné plochy v území. Odpůrkyně považovala rozsah rozvojových ploch dle původního územního plánu za naddimenzovaný a byla postavena před volbu, které pozemky ze zastavitelných ploch vypustit, přičemž zvolila mj. dotčené Pozemky. Z vypořádání námitek zjevně vyplývá, že tak učinila jednak pro jejich dlouhodobé nevyužití a nulovou projektovou přípravu, pro nedostatečnou veřejnou infrastrukturu, zhoršenou dopravní dostupnost a jejich polohu ve vztahu k jádru sídla obce či s ohledem na jejich stávající využití. Odpůrkyně též poukázala na stanovisko dotčeného orgánu, jež klade důraz na ochranu zemědělského půdního fondu. Zároveň konstatovala, že rozvoj obce nelze navyšovat, již nyní je nad hladinou udržitelnosti (rozvoj navržen 36 %), není dostatečná kapacita ČOV. Z vyjádření společnosti Středočeské vodárny a.s., která je provozovatelem vodovodu v řešeném území, vyplývá, že kapacita zdrojů a technické možnosti pro zásobení z nadregionální soustavy KSKM pitnou vodou jsou omezeny a nelze v současné době garantovat napojení nebo připojení plánované výstavby. Další rozvoj by neodpovídal skutečným potřebám a možnostem obce.

57. Nelze souhlasit s navrhovatelem, že by odůvodnění rozhodnutí o námitkách bylo vnitřně rozporné. Soud připouští, že toto odůvodnění je spíše stručné. Zároveň je ovšem jasně formulované a logické. Z hlediska dostatečnosti vypořádání námitek je přitom pro soud rozhodující, že odpůrkyně reagovala na podstatu argumentů a předešla důvody, pro které Pozemky do zastavitelných ploch nezahrnula. Z uvedených důvodů je zároveň zřejmé, jaké zájmy odpůrkyně k přijetí sporné regulace vedly a které upřednostnila před zájmy navrhovatelů. Jakkoliv se tedy odpůrkyně výslovně nezaobírala zvlášť každým jednotlivým hlediskem pro posuzování přiměřenosti zvoleného řešení, z vypořádání námitek navrhovatelů je zřejmé, že proporcionalitu sporné regulace posoudit neopomněla. Sporná regulace přitom v tomto testu dle odpůrkyně obstála, neboť jinak by individuální zájmy navrhovatelů musely převážet nad vyčtenými veřejnými zájmy sledovanými odpůrkyní.
58. Navrhovatelům lze dát za pravdu v tom, že z odůvodnění rozhodnutí o jejich námitkách přímo nevyplývá, proč některé z jiných rozvojových ploch byly v novém územním plánu naopak zachovány. Tento nedostatek rozhodnutí o námitkách je ovšem vykompenzován tím, že relevantní důvody, pro které jiné rozvojové plochy byly v novém územním plánu zachovány, vyplývají z dalších částí napadeného územního plánu, konkrétně zejména z odůvodnění záborů ZPF ve vztahu ke konkrétním vymezeným zastavitelným plochám (str. 86 a násl. odůvodnění napadeného OOP). Z této části odůvodnění plyne, že navrhovatelkou zmiňované jiné plochy byly zachovány z důvodů již započaté výstavby (plocha Z1, Z8) a pro zástavbu připravovanou (plocha Z19), pro jejich větší vhodnost z hlediska urbanismu (Z2, Z3, Z6, Z9, Z11) či stávající využití dotčených či sousedních pozemků (Z5, Z16, Z18).
59. Napadené OOP konečně nemůže být nepřezkoumatelné proto, že v rozhodnutí o námitkách chybí odůvodnění k vyjmutí lokality 2/10a ze zastavitelných ploch, či proto že odpůrkyně nepřihlédla k námitkám navrhovatelů uplatněným v rámci opakovaného a druhého opakovaného veřejného projednání návrhu nového územního plánu. Pokud jde o lokalitu 2/10a (jak byla vymezena v původním územním plánu), pak ta nezahrnuje žádný z Pozemků. Nebyl tedy důvod, aby se odpůrkyně v rámci námitek uplatněných navrhovatelem blíž vyjadřovala právě k této ploše.
60. Pokud jde o námitky uplatněné v rámci opakovaného veřejného projednání, tak v jejich případě i sami navrhovatelé připouštějí, že předmětem tohoto opakovaného projednání nebyla regulace přímo se dotýkající Pozemků. Nebyl tedy důvod, aby se odpůrkyně takovými námitkami navrhovatelů blíž zabývala. Obdobně je tomu i u námitek, které navrhovatelé uplatnili v rámci druhého opakovaného projednání. Zde navrhovatelé poukazovali na to, že jejich pozemky parc. č. 328 a 329 navazují bezprostředně na nově navrženou zastavitelnou plochu Z19, která byla předmětem tohoto druhého opakovaného veřejného projednání, a že žádají o rozšíření této plochy i na označené pozemky v jejich spoluvlastnictví. Jejich námitky však byly vypořádány toliko tím, že o těchto námitkách bylo rozhodnuto již v rámci vyhodnocení námitek k prvnímu veřejnému projednání návrhu. K tomu soud poukazuje na odůvodnění napadeného OOP, z něhož vyplývá, že nová zastavitelná plocha Z19 (původně rezerva R1) o výměře 1,67 ha byla vymezena na základě zjištění, že pro záměry plánované na pozemcích zahrnutých do této plochy bylo dříve vydáno stavebního povolení. K vymezení plochy Z19 byl dodatečně udělen souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Soud se ztotožňuje s odpůrkyní, že Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

s ohledem na důvody vymezení plochy Z19 je zcela nepřipadné, aby do této plochy byly zahrnuty i sousední pozemky ve vlastnictví navrhovatelů, pro které územní rozhodnutí vydáno nebylo. Důvody, pro které není vhodné pozemky parc. č. XF a XG (dříve zahrnuté do původní lokality 2/8b) zahrnout do zastavitelných ploch, jsou přitom stále relevantní.

61. Stran tvrzené absence důvodů, pro které byl vymezen regulativ minimální výměry stavebního pozemku 800 m² soud konstatuje, že navrhovatelé v rámci veřejného projednání k tomuto dílčímu regulativu žádné námitky neuplatnili. Pokud jde odůvodnění napadeného OOP jako takového, zde navrhovatelům lze přisvědčit, že konkrétní argumentace k regulativu minimální výměry stavebního pozemku pro rodinný dům stanoveného obecně pro veškeré plochy BI - bydlení individuální v něm obsažena není. Z této skutečnosti nicméně dle soudu nelze dovozovat nepřezkoumatelnost sporného regulativu.
62. Předně je třeba poukázat na to, že účel a funkce odůvodnění územního plánu jsou do jisté míry odlišné od účelu a funkce odůvodnění rozhodnutí o námitkách dotčených vlastníků. Vlastní odůvodnění územního plánu odráží jednak odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování zásad územního rozvoje. Zde se tedy projevuje ona společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Oproti tomu je rozhodnutí o námitkách formálně konstruováno jako rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 (srov. rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 5/2010-169 ze dne 24. 11. 2010, č. 2266/2011 Sb. NSS, a č. j. 2 Ao 5/2010-24 ze dne 27. 10. 2010, č. 2244/2011 Sb. NSS) a materiálně jím mají být vypořádány námitky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících s výkonem vlastnického či jiného práva (§ 172 odst. 2 správního řádu, § 39 odst. 2 stavebního zákona).
63. Z pohledu účelu odůvodnění samotného územního plánu a rozsahu jeho soudního přezkumu (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15) pak je dle soudu postačující, že v napadeném OOP je odůvodněna zvolená koncepce rozvoje obce jako celek. Takové odůvodnění se nicméně nemusí týkat každého dílčího regulativu či každé vymezené plochy. V případě, že se navrhovatelé měli za to, že zmíněný regulativ minimální výměry stavebního pozemku je neopodstatněný a že v jeho důsledku jsou dotčeni na právech, pak mohli v rámci veřejného projednání v tomto ohledu uplatnit konkrétní námitku, se kterou by se odpůrkyně musela vypořádat.
64. Jelikož se tak ovšem nestalo, konstatuje toliko soud, že z jeho pohledu je zcela dostačující, že územní plán stanoví, že pro naplnění zvolené koncepce mimo jiné vymezuje plochy pro bydlení s takovými podmínkami plošného a prostorového uspořádání území, které nenaruší krajinný ráz území, s respektem na morfologii území, na zkvalitnění technického vybavení území. Vzhledem k takto vymezeným zásadám rozvoje obce pak soud považuje sporný regulativ za opodstatněný a poměrům dotčeného území přiměřený.
65. Nedůvodné jsou i námitky navrhovatelů stran nedostatečného vyhodnocení souladu nového územního plánu s PÚR ČR a ZÚR a souladu nového územního plánu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a 19 stavebního zákona, a to zejména s ohledem na to, že tyto námitky byly vzneseny zcela obecně, aniž by byla uplatněna konkrétní argumentace, proč navrhovatelé z takového případného deficitu dovozují zásah do svých práv. Zásah do právní

sféry navrhovatelů v důsledku přijetí sporné regulace ostatně ani nebyl soudem shledán, jak bude podrobně vysvětleno dále.

66. S ohledem na vše uvedené má soud za to, že napadené OOP je – s výjimkou vymezení plochy PP8 (veřejné prostranství pro cestu podél areálu letiště Praha/Vodochody) s možností předkupního práva (srov. odst. 47 tohoto rozsudku) – přezkoumatelné. Z odůvodnění napadeného OOP lze seznat důvody, které odpůrkyně k přijetí sporné regulace vedly a pro které nevyhověla námitkám navrhovatelů. Skutečnost, že s těmito argumenty navrhovatelé nesouhlasí, nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí o jejich námitkách.

Sporná regulace Pozemků nepředstavuje při hodnocení důvodů uvedených v napadeném OOP exces

67. Nyní soud přistoupí k posouzení toho, zda odpůrkyní předestřené důvody, jak jsou rekapitulovány výše, obstojí z hlediska své legitimacy a proporcionality ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatelů.
68. Tvrzený zásah do práv navrhovatelů spočívá v tom, že sporné pozemky nejsou oproti původnímu územnímu plánu vedeny jako zastavitelná plocha pro obytnou zástavbu, nýbrž jsou aktuálně nezastavitelné a určené zejména pro zemědělské účely. Tím výrazně poklesla hodnota Pozemků, což pro navrhovatele představuje významné ztráty.
69. Soud uvedená tvrzení nikterak nezpochybňuje. Územní plán vždy představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Je-li tedy územním plánem změněno dosavadní funkční využití pozemků (lhostejno, zda jde o změnu územního plánu nebo nový územní plán), jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka tím dotčených pozemků. V posuzovaném případě pak s ohledem na podstatu sporné regulace a celkovou rozlohu Pozemků lze usuzovat na značnou intenzitu takového zásahu (byť dle soudu zároveň nelze považovat za prokázanou konkrétní výši finanční ztráty, neboť doložené nabídky na odkup Pozemků nesvědčily o takové fázi jednání o jejich Prodeji, z které by již bylo možné na konkrétní kupní cenu Pozemků usuzovat). Otázkou tedy není, zda k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů došlo, ale zda byl tento zásah v souladu se zákonem.
70. Na tomto místě pak lze opětovně odkázat na východiska soudního přezkumu vymezená výše v odst. 37 až 40 tohoto rozsudku. Ty lze shrnout tak, že hodnocení proporcionality územně plánovací dokumentace představuje nedílnou součást jejího soudního přezkumu, přičemž především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle. Soud v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu posuzuje přiměřenost regulace z hlediska splnění následujících podmínek: a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192, na který navrhovatelka přílehlavě odkázala).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

71. Z obsahu napadeného územního plánu vyplývá, že odpůrkyní sledovaným cílem bylo zejména redukovat zastavitelné plochy, které byly dle původního územního plánu značně naddimenzovány. V rámci odůvodnění základní koncepce rozvoje území obce se konkrétně podává: *[nový] územní plán stanovuje základní koncepční cíle a obecné zásady pro naplnění daných cílů. Základní koncepce vychází z potřeby vytvoření kvalitního zázemí prosperující obce s rozmanitou nabídkou plochy bydlení s dostatečnou občanskou vybaveností a sportovního a rekreačního využití, zachování přírodních a kulturních hodnot území, ochrany krajinné osy podél Máslovického potoka s omezeným rozvojem a podpory přírodního zázemí obce s dostatečnou krajinnou zelení a zajištěnou prostupností pro krátkodobou rekreaci. Územní plán podporuje rozvoj veřejných prostranství a krajinného zázemí obce a zvýšení ekologické stability území. Cílem územního plánu je stabilizace využití zastavěných ploch obce, která byla v územně plánovací dokumentaci vymezena neúměrně vzhledem k přírodním hodnotám území. Většina původně navržených zastavitelných ploch navíc nebyla doposud nijak využita a blokují tak možnost rozvoje nových drobných zastavitelných ploch blíže k zastavěnému území. ÚP podporuje úměrný rozvoj obce v návaznosti na zastavěné území a s ohledem na přírodní a kulturní hodnoty území, zajišťuje prostupnost územím, obnovuje krajinné hodnoty, vytváří podmínky pro krátkodobou i udržitelnou dlouhodobou rekreaci (vymezením ploch pro rekreaci, obnovou historických cest a návrhem prostupnosti území) a rozvíjí tak různé formy pro bydlení a rekreaci (pozn. - zvýraznění doplněno soudem). Územním plánem byla provedena revize krajinných ploch a vytvořen systém krajinné zeleně pro funkční systém ÚSES a krajinné zázemí obyvatel i návštěvníků obce. Obec má tak vytvořené podmínky pro prosperující obec nabízející nejen plochy bydlení, ale i občanského vybavení, sportu a rekreace. (srov. str. 38 odůvodnění napadeného OOP).*
72. Předně je třeba zopakovat, že navrhovatelé (ani žádní jiní vlastníci nemovitostí dotčených novým územním plánem) neměli veřejné subjektivní právo na to, aby nový územní plán stanovil pro jejich pozemky způsob využití, který by si přáli, případně který vyplýval z původního územního plánu. 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.
73. Právní úprava tedy dovoluje, aby obec revidovala rozsah svého zastavitelného území dle dosavadní územně plánovací regulace a přistoupila v novém územním plánu k jeho úpravám, včetně omezení rozlohy zastavitelných ploch. V tomto ohledu se postup odpůrkyně ve srovnání s jinými obcemi nijak nevyvíká a cíl regulace „příbrzdit“ rozvoj obce, a to vzhledem k demografickým ukazatelům a prognózám a s přihlédnutím k limitům dopravní a technické infrastruktury obce, je zcela legitimní.
74. Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona pak je obec mj. povinna prostřednictvím územního plánu zajišťovat ochranu nezastavěnému území a nezastavitelným pozemkům a vymezovat zastavitelné plochy s ohledem na potenciál rozvoje území. Převzetí všech zastavitelných ploch z předchozího územního plánu tedy nebylo v této situaci udržitelné. Odpůrkyně tak logicky musela přistoupit k rozhodování, které zastavitelné plochy převezme a které nikoliv.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

75. Cíl sporné regulace (vymezovat zastavitelné plochy s ohledem na potenciál rozvoje území) je tedy nejen legitimní, nýbrž přímo vyplývá z citovaného zákonného ustanovení. Redukce zastavitelných ploch je zároveň nepochybně i účelným opatřením.
76. Pokud navrhovatelé zpochybňují samotný fakt, že původní územní plán byl z pohledu rozsahu vymezených zastavitelných ploch předimenzovaný, a tvrdí, že naopak předpokládaný rozvoj obce je silně poddimenzovaný, konstatuje soud, že navrhovatelé k těmto tvrzením nepřinášejí žádnou bližší argumentaci, natož aby taková tvrzení důkazně podložili odbornými podklady, kterými by zpochybnili data (zejména průměrný roční přírůstek obyvatel), z nichž při výpočtu předpokládaného nárůstu obyvatel pro období 2022–2039 vyšla odpůrkyně. Ostatně tomu, že původní územní plán byl z pohledu rozsahu vymezených zastavitelných ploch předimenzovaný, nasvědčuje i skutečnost, že většina z těchto ploch nebyla za posledních 10 až 15 let zastavěna, ačkoliv zastavěna být mohla. Soud proto považuje předpokládaný rozvoj obce, jak jej vymezila odpůrkyně v napadeném OOP za reálný a navrhovateli nezpochybněný.
77. Druhým legálním a legitimním důvodem pro takový posun v rozsahu vymezených zastavitelných ploch pak dle soudu je § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále „zákon o ZPF“), které si žádá přednostně ze ZPF odnímat méně kvalitní půdu, a to s přihlédnutím § 4 odst. 3 zákona o ZPF, které umožňuje využití zemědělských půd I. a II. třídy ochrany (jež jsou na většině dotčených Pozemků) jen v případech, že na takovém využití je dán výrazně převažující veřejný zájem. Z této právní úpravy je patrný veřejný zájem na vrácení zemědělských půd I. třídy ochrany zpět do ZPF, o čemž svědčí i v průběhu projednávání návrhu nového územního plánu opakovaně uplatněná stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského fondu, jenž proti vymezení zastavitelných ploch na pozemcích s kvalitní zemědělskou půdou uplatnil negativní stanovisko, jak poukazovala odpůrkyně. Na tom pak nic nemění ani skutečnost, že zmíněné stanovisko se nedotýkala přímo Pozemků (neboť ty od samého počátku projednávání návrhu nového územního plánu nebyly řazeny do zastavitelných ploch). Z tohoto stanoviska je zřejmé, že orgán ochrany ZPF klade na ochrany kvalitní zemědělské půdy důraz.
78. Byť by tedy samotný princip ochrany vysoce kvalitní zemědělské půdy pro zrušení zastavitelnosti dotčených pozemků s ohledem na míru zásahu do vlastnického práva navrhovatelů sám o sobě nebyl dostatečně silným důvodem pro takový zásah, v kombinaci s legitimní potřebou usměrnění rozvoje obce tak, aby bylo dosaženo kontinuálního a vyváženého rozvoje sídla a jeho urbanistické struktury v harmonickém celku ploch zastavěných a zastavitelných na jedné straně a nezastavitelných na straně druhé, je již i z pohledu soudu argumentem dostatečně silným.
79. Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že zásah do práv navrhovatelů v důsledku „zrušení“ zastavitelnosti Pozemků byl činěn v nezbytně nutné míře. Neobstojí proto námitka navrhovatelů, že mohlo být zvoleno méně razantní řešení. Zařazení Pozemků do zastavitelných ploch by zjevně odporovalo právě vyčteným legitimním a zákonným cílům sporné regulace, a to i při stanovení přísnějších regulativů a podmínek pro zástavbu takových ploch či etapizace zástavby. Nehledě na zmíněné urbanistické cíle, které sporná regulace sleduje, nelze pominout ani limity dopravní a technické infrastruktury, na které odpůrkyně

těž poukazovala, mj. i v rámci odkazu na vyjádření společnosti Vodárny Kladno - Mělník, a. s. vydané i za společnost Středočeské vodárny a.s., která je provozovatelem vodovodu v řešeném území. Z tohoto vyjádření vyplývá, že kapacita zdrojů a technické možnosti pro zásobení z nadregionální soustavy skupinového vodovodu Kladno – Slaný – Kralupy – Mělník pitnou vodou jsou omezeny a nelze v současné době garantovat napojení nebo připojení plánované výstavby.

80. Vymezením územních rezerv R3 a R4 pak odpůrkyně deklarovala možné budoucí využití pozemků dotčených těmito rezervami jako ploch určených pro obytnou zástavbu. Tím (dle tvrzení odpůrkyně v rámci hledání šetrnějšího způsobu naplnění požadovaného cíle) dala navrhovatelům jako vlastníkům dotčených pozemků, ale i vlastníkům sousedních pozemků, určitý signál, že existuje předpoklad, že zde v budoucnu mohou být vymezeny zastavitelné plochy. Jde nicméně pouze o koncepční výhled na budoucí možný vývoj obce. Vždy bude třeba změny pozemků na zastavitelné docílit prostřednictvím změny územního plánu, v rámci které budou opětovně váženy dotčené zájmy, ať už ty soukromé či veřejné (zejména s ohledem na omezení vyplývající z § 4 zákona o ZPF).
81. Soud se dále zaměřil na to, zda je přijatá regulace diskriminační, jak tvrdí navrhovatelé.
82. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že navrhovatelé svou argumentaci staví na nesprávném předpokladu, že novým územním plánem na jejich úkor došlo ke zrušení zastavitelných ploch určených pro individuální bydlení v rozsahu 9,6 ha, a zároveň – ku prospěchu vlastníků jiných pozemků – byly vymezeny zcela nové zastavitelné plochy, a to ve srovnatelné výměře 8,16 ha. Z obsahu spisové dokumentace, zejména pak z hlavního výkresu nového územního plánu při jeho srovnání s hlavním výkresem původního územního plánu, jasně vyplývá, že došlo toliko k redukci zastavitelných ploch, nikoliv k masivnímu vymezení nových zastavitelných ploch. Jednoduše řečeno, některé původní zastavitelné plochy byly ponechány a jiné naopak pro příště do zastavitelného území zařazeny nebyly a byly určeny k jiným účelům.
83. Jak již soud popsal výše v odst. 58 tohoto rozsudku, důvody, pro které odpůrkyně nezařadila plochy zahrnující mj. i Pozemky do zastavitelných ploch, když jiné v režimu zastavitelnosti naopak ponechala, jsou z napadeného OOP zřejmé. Soud tedy opakuje, že navrhovatelé zmiňované jiné zastavitelné plochy byly zachovány z důvodů již započaté výstavby (plocha Z1, Z8) a pro zástavbu připravovanou, kdy bylo v průběhu projednávání návrhu nového územního plánu zjištěno, že již bylo vydáno příslušné územní rozhodnutí (plocha Z19), event. pro větší vhodnost takových ploch z hlediska urbanismu (Z2, Z3, Z6, Z9, Z11) či s ohledem na stávající využití dotčených či sousedních pozemků (Z5, Z16, Z18). Tyto důvody jsou naprosto racionální, přičemž soud neshledal, že by nebyly pravdivé. Dle soudu proto postačují pro závěr, že k omezení zastavitelnosti na Pozemcích navrhovatelů došlo nediskriminačním způsobem. Z napadeného OOP je též zřejmé, že shodná kritéria pro vymezení zastavitelných ploch byla zohledněna i v případě dalších pozemků, které dle původního plánu byly zastavitelné a které dle nového územního plánu již zastavitelných ploch řazeny nejsou (o tom svědčí námitky uplatněné těmito jinými dotčenými vlastníky v průběhu veřejného projednání návrhu nového územního plánu, kterým odpůrkyně nevyhověla z obdobných důvodů, pro které nevyhověla ani námitkách navrhovatelů). Diskriminační, resp. neproporcionální povahu sporné regulace přitom nelze shledávat pouze

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

v rozsahu dotčených Pozemků ve vlastnictví navrhovatelů, pokud by jejich zařazení do zastavitelných ploch odporovalo zákonným a legitimním cílům územního plánování a veřejným zájmům.

84. K tíži navrhovatelů lze konečně přičíst i skutečnost, že příliš spoléhali na status quo a Pozemky nevyužili k výstavbě po dobu 10 až 15 nevyužili. Na místě naopak měla být obezřetnost, neboť lze předpokládat, že za takovou dobu se přístup k územnímu plánování může změnit. S ohledem na výše popsané důvody sporné regulace je zjevné, že v dané situaci, kdy odpůrkyně musela určitým způsobem redukovat původní předdimenzované rozvojové plány obce, musela zvažovat rozumná kritéria pro výběr takových pozemků, jež budou vyňaty ze zastavitelných ploch. Dlouhodobá pasivita vlastníka pozemku nepochybně jako dílčí důvod pro výběr takto dotčených pozemků může obstát, byť by se mělo jednat spíše o kritérium doplňující k důvodům dalším plynoucím z veřejných zájmů, jež je třeba v procesu územního plánování zohlednit (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2020, č. j. 51 A 46/2019-79, případně rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 3. 2017, č. j. 59 A 5/2016-106). V této souvislosti pak soud konstatuje, že nelze přistoupit na argumentaci navrhovatelů, podle které byla jejich pasivita dána vydáním stavební uzávěry vztahující se též na dotčené Pozemky. Jak vyplynulo z provedeného dokazování, zmíněná stavební uzávěra byla vydána až s účinky od 26. 10. 2020, přičemž původní územní plán byl platný a účinný od již ode dne 2. 9. 2002, jeho změna č. 2, jež zahrnula část Pozemků do zastavitelných ploch, pak dne 30. 4. 2008).
85. S ohledem na vše výše uvedené soud konečně konstatuje, že navrhovatelé nebyli v souvislosti s odnětím Pozemků ze zastavitelných ploch vystaveni libovůli. Přijaté řešení nelze hodnotit jako svévolný či excesivní zásah veřejné moci do vlastnického práva navrhovatelů.

Vymezení územní rezerv na Pozemcích nepředstavuje negativní zásah do právní sféry navrhovatelů

86. Navrhovatelé konečně namítali, že byli dotčeni na svém vlastnickém právu též vymezením územních rezerv R3 a R4, a to ve vztahu k těm z Pozemků, na které označené územní rezervy dopadají.
87. Soud nejprve pokládá za nutné objasnit, v čem územní rezervy R3 a R4 navrhovatele vlastně omezují.
88. Obecně lze konstatovat, že územní rezerva je prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Zároveň jde o území, které lze nadále využívat, a dokonce zde činit změny (realizovat záměry), avšak s výjimkou těch, které by znemožnily či (jen) podstatně ztížily budoucí využití území (srov. § 23b stavebního zákona). S ohledem na zákonné vymezení institutu územní rezervy pak je zcela na místě, aby se jednalo o omezení toliko dočasněho charakteru (k povaze institutu územní rezervy viz rozsudky NSS např. ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-11, nebo ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53).
89. Důsledkem územních rezerv R3 a R4 tudíž nelze na dotčených pozemcích realizovat záměry, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit budoucí prověřované využití území. Předmětné územní rezervy byly dle výrokové části napadeného OOP stanoveny pro prověření jejich možného budoucího využití k obytné zástavbě (konkrétně pro bydlení individuální). Z argumentace navrhovatelů přitom neplyne, že by jim vadila potencionální

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

možnost budoucího vymezení ploch pro bydlení individuální. To je naopak právě ten účel využití dotčených Pozemků, o který navrhovatelé usilují. Navrhovatelé pak mohou území dotčené označenými územními rezervami využívat pro zemědělskou činnost, v té nejsou existencí vymezených územních rezerv nijak omezeni (resp. nic takového navrhovatelé netvrdili). Navrhovatelé tedy primárně brojí proti tomu, že byly dotčené Pozemky vyřazeny ze zastavitelného území funkčně určeného k obytné zástavbě. Do práv navrhovatelů tudíž nebylo zasaženo samotným vymezením územních rezerv R3 a R4. V případě, že by byl napadený územní plán zrušen jen v této části, nebyli by navrhovatelé vlastně o nic blíže požadovanému využití území. Navrhovatelé by se naopak ocitli ještě v horším postavení než před eventuálním zrušujícím zásahem soudu, a v tomto rozsahu tedy nelze na jejich straně shledat subjektivní dotčení.

90. Takový závěr neodporuje judikatuře NSS, konkrétně závěrům vysloveným v rozsudku ze dne 30. 8. 2017, č.j. 6 As 67/2017-38, na který odkazovali navrhovatelé. NSS naopak v označeném rozsudku vychází ze stejného předpokladu jako soud při posouzení této věci, když nejprve definuje účel a zákonné podmínky pro vymezení institutu územní rezervy v územním plánu, zároveň však konstatuje, že i pokud by takové podmínky nebyly v konkrétním případě splněny, je vždy nutné zohlednit, jakým způsobem by se taková vada mohla promítnout do práv, jejichž ochrany se v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části navrhovatel domáhá (srov. odst. 49 a 50 označeného rozsudku NSS). NSS dále poukázal na to, že samotná územní rezerva v tehdy posuzovaném případě omezovala navrhovatele toliko v tom, že nemohl na území dotčeném rezervou realizovat záměry, které by mohly znemožnit nebo podstatně ztížit budoucí využití území jako plochy pro bydlení a občanskou vybavenost. To byl přitom právě ten účel, pro který navrhovatel zamýšlel své pozemky využít. NSS proto (obdobně jak soud v této věci - viz odst. 89 výše) uzavřel, že do práv navrhovatele nebylo samotným vymezením územní rezervy zasaženo.
91. S ohledem na uvedené se proto soud dále blíže nezabýval konkrétními námitkami, které navrhovatelé uplatnili ve vztahu k regulaci spočívající ve vymezení územních rezerv R3 a R4. Toto, by to bylo zcela nadbytečné a na rozhodnutí soudu o návrhu by takové úvahy nemohly mít vliv. Soud pouze připomíná, že za situace, kdy ob stojí regulace, podle které byly Pozemky zařazeny od nezastavitelných ploch určených převážně k zemědělským účelům, jsou zjevně liché argumenty navrhovatelů, že vymezením daných územních rezerv včetně stanovení podmínek pro jejich budoucí využití dle prověřovaného účelu odpůrkyně zcela svévolně a nepředvídatelně blokuje výstavbu na dotčených Pozemcích.

Závěr a náklady řízení

92. S ohledem na výše uvedené soud shrnuje, že část návrhu je důvodná, byť pouze ve vztahu ke grafické a textové části vymezující plochu PP8 (veřejné prostranství pro cestu podél areálu letiště Praha/Vodochody) s možností předkupního práva na pozemku parc. č. XA, neboť v tomto rozsahu je napadené OOP vzhledem k opomenutí námitek navrhovatelů, jež se vztahovaly právě k této regulaci, nepřezkoumatelné. Ve zbylém rozsahu nicméně napadené OOP dle soudu z výše uvedených důvodů ob stojí.
93. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k rozsahu zamítnutí návrhu je namístě vnímat jako procesně úspěšnou odpůrkyni. Navrhovatelé pak

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

měli ve věci úspěch pouze v nepatrné části. Tento závěr soud činí s ohledem na rozlohu pozemku parc. č. XA, jež představuje zanedbatelnou část z celkové plochy Pozemků, ve vztahu ke kterým se navrhovatelé domáhali zrušení napadeného OOP).

94. Při úvaze o přiznání náhrady nákladů řízení procesně úspěšné odpůrkyni soud vycházel ze závěrů usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle nějž se procesně úspěšnému správnímu orgánu náhrada nákladů řízení zásadně nepřiznává, ledaže by šlo o náklady přesahující běžnou úřední činnost. Soud proto musel zhodnotit, nakolik lze obhajobu napadeného OOP v soudním řízení považovat za agendu, která přesahuje běžnou činnost odpůrce. Příkladem takové situace, která přesahuje běžnou úřední činnost odpůrce, je podle rozšířeného senátu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení (viz jeho odst. 29).
95. Odpůrkyně je malou obcí, neboť k 1. 1. 2025 měla 836 obyvatel (soud vycházel z veřejně přístupných dat na <https://csu.gov.cz/produkty/pocet-obyvatel-v-obcich-rlm0s92pwn>). Rovněž není ani obcí s pověřeným obecním úřadem (srov. vyhlášku č. 314/2002 Sb.) a ani obcí s rozšířenou působností (§ 1 odst. 3 a contrario vyhlášky č. 346/2020 Sb.). Nelze proto předpokládat, že by disponovala odborným aparátem, který by byl schopný zajistit kvalifikovanou obhajobu napadeného OOP v řízení před soudem. Současně po odpůrkyni nelze spravedlivě požadovat, aby jen kvůli této – z hlediska výkonu běžné agendy spíše mimořádné – činnosti zaměstnávala vlastního právníka. S přihlédnutím k těmto okolnostem dospěl soud k závěru, že v případě odpůrkyně nelze obhajobu napadeného OOP vnímat jako výkon běžné úřední činnosti, a proto je třeba její náklady vynaložené za služby advokáta považovat za účelně vynaložené.
96. Procesně úspěšné odpůrkyni soud přiznal náhradu v celkové výši 24 538,80 Kč, skládající se z těchto částek:
- **18 480 Kč** za čtyři úkony právní služby po 4 620 Kč podle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu (příprava a převzetí zastoupení, podání vyjádření k návrhu a účast na dvou jednáních, z nichž ani jedno nepřesahovalo dvě hodiny),
 - **1 800 Kč** jako náhrady hotových výdajů advokáta (režijní paušály) za tyto čtyři úkony po 450 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, a
 - **4 258,80 Kč** představující 21% daň z přidané hodnoty, neboť zástupce odpůrkyně je společníkem právnické osoby podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, která je plátcem této daně a kterou je povinna odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.
97. Náhradu nákladů řízení uložil soud navrhovatelům zaplatit 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 spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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.

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 20. dubna 2026

Josef Straka v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.