



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Oulíkové a soudců Richarda Galise a Miroslava Makajeva ve věci

navrhovatelů: **a) Ing. J. G.**
bytem X
b) E. S.
bytem X
oba zastoupení advokátem prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc.

sídlem Kaprova 15/11, Praha 1

proti
odpůrkyni: **obec Trnová**
sídlem Trnová 80
zastoupená advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územní plán Trnová vydaný usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 31. 10. 2024, č. 3/13/2024

takto:

- I. **Návrh se zamítá.**
- II. **Navrhovatelé jsou povinni zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 30 772,27 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně.**

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelé vlastní pozemek p. č. X1 v k. ú. X (v němž se nacházejí všechny dále uváděné pozemky). V záhlaví označeným opatřením obecné povahy (dále jen „územní plán“) byla na pozemku navrhovatelů vymezena plocha AP – plochy zemědělské – pole a trvalé travní porosty.

Návrh

2. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelé domáhají zrušení územního plánu v rozsahu textové a grafické části vymezující na jejich pozemku plochu AP.
3. Navrhovatelé tvrdí, že jejich pozemek je dle katastru nemovitostí ornou půdou a součástí zemědělského půdního fondu. Převážná část spadá do IV. třídy ochrany, zbývající do V. třídy. Jde tedy o produkčně málo významné půdy. Pozemek je vhodný pro zastavění i z důvodu blízkosti čistírny odpadních vod, která se v budoucnu rozšíří na plochu Z.19. Pozemek přirozeně navazuje na zastavěné území. V předchozím územním plánu, který platil do 31. 12. 2015, byl pozemek navrhovatelů zařazen do zastavitelných ploch. Konkrétně se tak stalo změnou č. 2 provedenou obecně závaznou vyhláškou č. 7 ze dne 22. 11. 1999 (dále jen „vyhláška č. 7“). Dle čl. 3 odst. 4 písm. d) této vyhlášky byly vymezeny ucelené zóny pro podrobnější zpracování, mezi něž bylo zařazeno i komerčně sportovní a výrobně zemědělské centrum na pozemcích „k. č. X3, X4 až X2“. V době vydání vyhlášky č. 7 měl pozemek navrhovatelů p. č. X2. Plocha sportovně komerčního a zemědělského využití umožňovala široký okruh různých způsobů využití včetně obytné funkce. Navrhovatelé dále rekapituluji funkční využití svého pozemku dle nynějšího územního plánu a námitky a připomínky, které v procesu přijímání územního plánu podali, resp. připomínky, které podala právní předchůdkyně navrhovatele b) M. D. Odpůrkyně jim nevyhověla.
4. Navrhovatelé spatřují zásah do svých práv v tom, že oproti předchozímu územnímu plánu znemožňuje nynější územní plán umístování staveb na jejich pozemku. Nezastavitelný pozemek určený pro zemědělskou činnost má několikanásobně nižší hodnotu než pozemek určený k zastavění.
5. Navrhovatelé namítají, že zařazením jejich pozemku do ploch AP odpůrkyně porušila princip kontinuity územního plánování a zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Narušila legitimní očekávání navrhovatelů založené změnou č. 2 předchozího územního plánu, že na jejich pozemku bude možné provést stavební záměr a tím jej zhodnotit. Odpůrkyně řádně nevysvětlila nezbytnost vynětí pozemku navrhovatelů ze zastavitelných ploch a nezabývala se proporcionalitou tohoto kroku. Řádně neodůvodnila rozhodnutí o námitkách navrhovatelů.
6. Navrhovatelé nesouhlasí s argumentací odpůrkyně uvedenou v rozhodnutí o námitkách. Zařazení jejich pozemku do ploch AP sice odpovídá stavu v katastru nemovitostí, z toho však nelze dovozovat, že nedochází do zásahu do jejich práv. Ten představuje nerespektování předchozí územně plánovací dokumentace a narušení legitimního očekávání. Odpůrkyně uvedla, že na zařazení pozemku do určité plochy není nárok, navrhovatelé se však domáhali alespoň zachování funkčního využití dle předchozího územního plánu. Navrhovatelé nesouhlasí s tím, že odkaz na předchozí územní plán je irelevantní, neboť pozbyl platnosti. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 22. 5. 2023, č. j. 41 A 12/2023 – 64, plyne, že je třeba

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

přihlížet i k územně plánovací dokumentaci, která již pozbyla platnosti a nebyla nahrazena. V území nedošlo k žádné změně podmínek, která by odůvodňovala vynětí pozemku navrhovatelů ze zastavitelných ploch. Zdůvodnění pouze změnou právního prostředí nemůže obstát. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), nepřinesl žádnou tak významnou změnu, která by odůvodňovala revizi dříve vymezených zastavitelných ploch. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je účinný od 1. 7. 1992. Není tedy pravda, že by dřívější úprava nezajišťovala ochranu zemědělského půdního fondu. Odpůrkyně ani neuvedla, s jakými veřejnými zájmy by bylo v rozporu vymezení pozemku navrhovatelů jako zastavitelné plochy, což činí rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelným. Pokud měla odpůrkyně za to, že zachování celého pozemku jako zastavitelného by bylo v rozporu s veřejným zájmem, měla zvážit možnost částečného omezení rozsahu zastavitelné plochy, popř. jinými nástroji zajistit, aby zůstaly zachovány dostatečné plochy zeleně, zástavba nebyla příliš zahuštěná atd. Není ani pravda, že by předchozí právní úprava nezajišťovala ochranu nezastavěného území. Již v době vydání změny č. 2 předchozího územního plánu platil zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, či zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Při územním plánování byla chráněna celá řada veřejných zájmů. Nová právní úprava ani nemůže působit retroaktivně a odůvodňovat zásadní revizi zastavitelných ploch. Z odůvodnění územního plánu vyplývá, že odpůrkyně se nesnažila o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi soukromými zájmy navrhovatelů a veřejnými zájmy, ale jednostranně upřednostnila veřejný zájem, neboť z celé zastavitelné plochy nezůstala zachována ani část. Odpůrkyně též citovala čl. 16 odst. 5 republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, nevysvětlila ale, v čem konkrétně by spatřovala zhoršení stavu a hodnoty území v důsledku zachování zastavitelnosti pozemku navrhovatelů. Odpůrkyně dále uvedla, že je již vymezen dostatek ploch pro bydlení. Navrhovatelé skutečně v námitkách požadovali zařazení pozemku do ploch bydlení, avšak pro případ, že by to nebylo možné, navrhovali alespoň zachování dosavadního funkčního využití. Odpůrkyně se ani nevypořádala s namítanou diskriminací, kterou navrhovatelé spatřovali v tom, že v severní části obce je zachována zastavitelná plocha Z.14. Nevypořádala se ani s námitkami ohledně vhodnosti pozemku navrhovatelů pro budoucí zastavění.

Vyjádření odpůrkyně

7. Odpůrkyně navrhuje zamítnutí návrhu. Navrhovatelé se mýlí v tom, že jejich pozemek dle předchozího územního plánu spadal do zóny pro komerčně sportovní a výrobně zemědělské centrum. Tento pozemek byl v předchozím územním plánu regulován jako zemědělská plocha. Změna č. 1 ani změna č. 2 se pozemku navrhovatelů netýkala. Ustanovení čl. 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 7 obsahuje zjevnou chybu v psaní, neboť zde mělo být uvedeno „k. č. X3, X4 až X2“. Toto vymezení je mnohem logičtější i s ohledem na grafickou část předchozího územního plánu. V opačném případě by do zóny komerčně sportovního a výrobně zemědělského centra musely spadat i např. pozemky p. č. X5 či X6, což zjevně není pravda. Odpůrkyně poukazuje na to, že nikdo nemá nárok na to, aby byl jeho pozemek regulován podle jeho přání. To platí tím spíše v situaci, kdy nový územní plán vstupuje do území, které nebylo řadu let regulováno, a pozemek se nacházel mimo zastavěné území.
8. Územní plán navíc uvádí několik důvodů, pro které nelze mimořádně rozsáhlý pozemek navrhovatelů vymezit jako zastavitelný. Dle urbanistické koncepce je jejím základem zejména omezení (nevymezování) nových zastavitelných ploch určených pro bydlení nad

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

rámec vymezených zastavitelných ploch ve stávající územně plánovací dokumentaci. Koncepce územního plánu nepodporuje vznik dalších rozsáhlých urbanistických novotvarů (satelitů), prorůstání sídel a rozšiřování nových zastavitelných ploch vybíhajících radiálně do volné krajiny. Takovým novotvarem by byl i pozemek navrhovatelů, který na zastavěné území navazuje v minimální délce, a nikoliv na obytnou část, ale zemědělský areál. Výstavba zde by představovala odloučenou enklávu a rozšiřovala by výstavbu do volné krajiny v blízkosti lesních pozemků na severovýchodním okraji sídla. Výstavba na pozemku navrhovatelů by i narušila kompaktnost sídla popsanou v koncepci funkčního uspořádání (na rozdíl od plochy Z.14). Z výhledového počtu obyvatel ani neplyne, že by odpůrkyně cílila na obrovský nárůst obyvatel.

9. Od roku 1993 došlo také k řadě změn v náhledu na ochranu přírody a krajiny a životního prostředí. Vymezování obřích zastavitelných ploch je v přímém rozporu s nutností řešit dopady klimatické změny. Naopak je třeba dbát na ochranu nezastavěného území. Stavební zákon z roku 2006 oproti svému předchůdci stanovil komplexní cíle a úkoly územního plánování a stejně tak se výrazně změnily různé složkové předpisy. Odpůrkyně dále cituje různé části odůvodnění územního plánu zejm. o tom, že základem koncepce rozvoje území je nerozvíjení dalších zastavitelných ploch nad rozsah stávajících a nad rozsah vydaných územních rozhodnutí. Rozsah zastavitelných ploch odpovídá stávajícím platným vydaným stavebním povolením a územním rozhodnutím. Občanské vybavení veřejné infrastruktury je v územním plánu vymezeno na stávajících plochách v zastavěném území v centrální části sídla a v dostatečném rozsahu na zastavitelných plochách v centru všech nových zastavitelných ploch určených pro bydlení. Hlavním předmětem územního plánu je zejména usměrnění rozvoje prostřednictvím etapizace výstavby u ploch určených pro bydlení. Návrh prostorového uspořádání respektuje stávající podobu sídla a stávající urbanistické a architektonické hodnoty (a pro rozvoj již vydaná stavební povolení a územní rozhodnutí). Odpůrkyně též poukazuje na to, že Krajský úřad Středočeského kraje nesouhlasil s vymezením některých zastavitelných ploch. I bez pozemku navrhovatelů tedy považoval rozsah zastavitelných ploch za nadměrný. V obci není potřeba dalších zastavitelných ploch, ať už pro bydlení nebo pro komerční využití.
10. K námitce diskriminace odpůrkyně dodává, že plocha Z.14 měla i podle předchozího územního plánu jiné využití než pozemek navrhovatelů. Nejde tedy o srovnatelné plochy. Plocha Z.14 vhodně doplňuje zastavěné území obce. Vytváří protipól ke spodní části zastavěného území, zatímco pozemek navrhovatelů představuje urbanisticky nevhodný výběžek. Dalším odlišujícím kritériem je, že plocha Z.14 byla v podstatě vymezena jako zastavitelná i v předchozím územním plánu a bylo pro ni vydáno rozhodnutí o parcelaci.

Další vyjádření účastníků

11. V replice navrhovatelé oponují, že ve vyhlášce č. 7 nenastala chyba v psaní. Pozemek p. č. X7 (ani pozemky p. č. X8 a X9) v době jejího vydání totiž neexistoval (na rozdíl od pozemku p. č. X2) a vznikl až po obnově katastrálního operátu digitalizací v roce 2010. I kdyby šlo o chybu v psaní, měla by jít k tíži odpůrkyně, která vymezení pozemku p. č. X2 začala zpochybňovat až se značným časovým odstupem. Navrhovatelé byli po celou dobu v dobré víře, že tento pozemek byl vymezen jako zastavitelný. Aktuální argumentace odpůrkyně je pro navrhovatele překvapivá. Námitce navrhovatelů odpůrkyně nevyhověla, avšak s odlišným odůvodněním, aniž by zpochybnila vymezení pozemku jako zastavitelného. Pokud měla pochybnosti o tom, zda pozemek navrhovatelů byl zastavitelný, měla se touto

otázkou zabývat již v řízení o územním plánu. Pozemek p. č. X2 přirozeně navazoval např. na pozemky p. č. X3bis a p. č. X4, na kterých byla rovněž vymezena plocha komerčně sportovního a výrobně zemědělského centra. Pokud bylo ve vyhlášce č. 7 uvedeno, že se plocha komerčně sportovního a výrobně zemědělského centra vymezuje na pozemcích p. č. X3, X4 až X2, nemělo se tím zřejmě na mysli, že do této plochy byla zařazena celá číselná řada od X4 až X2, ale že zastavitelná plocha byla vymezena na základě vzájemné polohy pozemků. Výkresy předložené odpůrkyní časově předchází dni 22. 11. 1999, kdy byla vydána vyhláška č. 7. Nevyvrací tedy skutečnost, že tato vyhláška vymezila pozemek navrhovatelů jako zastavitelný. Několikaleté období bez územního plánu nemůže zcela přetrhat kontinuitu mezi původní a připravovanou územně plánovací dokumentací. Námitkou diskriminace se odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách nezabývala. Tuto vadu nelze zhojit ve vyjádření k návrhu. Ani urbanistická koncepce a další odpůrkyní citované části územního plánu nevysvětlují konkrétní důvody pro vyjmutí pozemku navrhovatelů ze zastavitelných ploch.

12. Ve vyjádření ze dne 18. 12. 2025 odpůrkyně opakuje, že změna č. 2 předchozího územního plánu z roku 1999 se pozemku navrhovatelů vůbec netýkala. Jestliže do té doby nebyl pozemek navrhovatelů vymezen jako zastavitelný (z grafické části je zřejmé, že nebyl), řádně neprojednaná chyba v psaní nemohla založit jakékoliv legitimní očekávání navrhovatelů. V žádném z výkresů k předchozímu územnímu plánu a jeho změnám nebyl pozemek navrhovatelů vyznačen jako zastavitelný. Je možné, že chyba v psaní vznikla i jinak, evidentně jde ale o pouhou chybu v psaní. Je pravda, že v odůvodnění územního plánu se vyskytuje text o tom, že v předchozím územním plánu byl pozemek navrhovatelů součástí zastavitelné plochy. Jde o nepřesnost, která ale neznamená, že ve zbytku odůvodnění nebylo vysvětleno, proč není vymezena dle přání navrhovatelů obrovská rozvojová plocha. Navrhovatelé nemohli být zkráceni na právech tím, že jejich námitka byla vypořádána, jako by jejich pozemek byl zastavitelný, i když nebyl. Odpůrkyně opakuje, že byla bez územního plánu téměř 10 let a pozemek navrhovatelů se nacházel v nezastavěném území. Tuto situaci nelze srovnávat s obcemi, jejichž územní plán byl platný až do účinnosti dalšího územního plánu. Vlastníci v takových obcích logicky spoléhají na určitou kontinuitu územního plánování. Pokud je ale přerušena desetiletou pauzou, nelze tvrdit, že mohou mít stejné očekávání. I v případě územních plánů, které navazují na své předchůdce, je možné regulaci změnit. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) může být změna právní úpravy důležitým důvodem pro změnu regulace. Předchozí územní plán je z devadesátých let a pozbyl platnosti před řadou let. Navrhovatelé během dlouhé doby jeho platnosti neučinili nic pro to, aby svá domnělá legitimní očekávání ochránili. Měli včas chránit svá práva, pokud měli za to, že jejich pozemek je zastavitelný, a při vědomí konce platnosti předchozího územního plánu měli získat potřebná povolení. K námitce diskriminace odpůrkyně doplňuje, že pro plochu Z14 bylo vydáno i územní rozhodnutí, jak plyne z územního plánu.

13. Ve vyjádření ze dne 7. 1. 2026 odpůrkyně odkazuje na grafickou část předchozího územního plánu v původním znění, dle které je zřejmé, že část původního pozemku p. č. X2 byla skutečně vymezena jako zastavitelná plocha, ovšem nikoliv ta, která je ve vlastnictví navrhovatelů (dnes jde o pozemek p. č. X10). Odpůrkyně tak souhlasí s navrhovateli, že chyba v psaní ve vyhlášce č. 7 spočívá v tom, že text měl znít „k. č. X3, X4 a X2“ (místo „až“). Neplatí ale, že by se regulace vztahovala na část bývalého pozemku p. č. X2 ve vlastnictví navrhovatelů. Grafická část předchozího územního plánu v původním znění odpovídá i textové části, kde byla jako jedna ze zón pro rozpracování uvedena i zemědělská zástavba na

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

pozemcích k. č. X2, X4 a X2. Teprve v obecně závazné vyhlášce č. 6 ze dne 26. 5. 1997 (dále jen „vyhláška č. 6“) se hovoří o plochách sportovně komerčního a zemědělského využití (plocha bývalého statku). I z této regulace je patrné, že se vymezení plochy sportovně komerčního a zemědělského využití nemohlo týkat celého bývalého pozemku p. č. X2, ale šlo jen o určitou část území (plochu bývalého statku), což je zřejmé i z grafické části změny č. 2 předchozího územního plánu.

14. Navrhovatelé ve vyjádření ze dne 12. 1. 2026 opakují, že vymezení pozemku p. č. X2 jako zastavitelného nebylo chybou v psaní, ale že byl jako zastavitelný vymezen regulérně. Ze znění vyhlášky č. 7 neplyne, že by zastavitelná plocha byla vymezena jen na části pozemku p. č. X2, je tedy třeba vycházet z toho, že jej zahrnovala celý. V případě rozporu mezi závaznou částí územního plánu a grafickou částí by měla mít přednost závazná část ve formě obecně závazné vyhlášky. Již samotný text obecně závazné vyhlášky založil legitimní očekávání navrhovatelů. Navrhovatelé opakují, že argumentace odpůrkyně je pro ně překvapivá. Je zvláštní, že odpůrkyně nejprve vycházela z toho, že pozemek navrhovatelů byl zastavitelný, posléze tvrdila, že jde o chybu v psaní, a nakonec začala tvrdit, že zastavitelná byla jen jeho část. Soud by měl vycházet jen z odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které není řádné. Navrhovatelé při formulaci návrhových bodů vycházeli z jeho obsahu. Pokud odpůrkyně dřívější zastavitelnost zpochybnila až v řízení před soudem, navrhovatelé byli připraveni o možnost brojit proti tomuto tvrzení. Výklad, dle kterého desetileté období bez územního plánu vedlo k zániku kontinuity, by znamenal, že dostatečně dlouhá neaktivita obce při přípravě územního plánu ospravedlňuje zásah do jednou nabytých práv.

Jednání

15. Během jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a shrnuli obsah svých dosavadních vyjádření. Navrhovatelé dodali, že případný rozpor grafické a textové části předchozího územního plánu nezavinili oni ani jejich právní předchůdci, ale odpůrkyně.
16. Dokazováním soud zjistil následující skutečnosti.
17. Zastupitelstvo odpůrkyně vydalo dne 8. 11. 1993 vyhlášku o základních zásadách uspořádání území sídelního útvaru Trnová podle § 29 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 1976“; kromě této vyhlášky viz též usnesení zastupitelstva ze stejného dne, jímž byl schválen územní plán sídelního útvaru obce Trnová). Z části II. této vyhlášky (*„Základní závazné zásady pro uspořádání území“*) plyne, že závazné je rozdělení území obce na funkční zóny a plochy dle ÚPSÚ (viz čl. 2) a že rozhodování o využití konkrétního území se provádí mj. na základě charakteristiky funkce plochy. Územní vymezení těchto částí je obsahem výkresu č. 1 komplexní urbanistické situace a verbální charakteristiky jsou obsahem přílohy č. 1 k vyhlášce. Základní zásady prostorové regulace vymezuje příloha č. 3 vyhlášky (viz čl. 3). Dle čl. 4 (*„Prohloubení regulačních opatření pro vybraná území“*) řeší způsob využití území zásady regulace v hladině katastru obce s ohledem na měřítko zpracování grafické části 1 : 5 000. Podrobnější prostorová regulace bude řízena na základě územně plánovací dokumentace následně rozpracované do podoby regulačních plánů zón nebo územně plánovacích podkladů. Jednou z vymezených zón pro rozpracování je i zemědělská zástavba na pozemcích k. č. X3, X4 a X2. Dle přílohy č. 1 k vyhlášce je v zemědělských plochách dominantní činností hospodaření na zemědělském půdním fondu (včetně intenzivních forem); přípustným využitím vedení inženýrských sítí, provedení komunikací dle ÚPSP a

doplnění zemědělských komunikací, stavby pro vodní hospodářství a uskutečňování investic do půdy; výjimečně přípustným využitím lokalizace zemědělských účelových staveb pro prvovýrobu s přísnou vazbou na zemědělskou činnost; a nepřípustným využitím mj. výstavba průmyslových a dopravních objektů, občanské vybavenosti, komerčních staveb a staveb pro bydlení. Plochy sportovně komerčního a zemědělského využití zde uvedeny nejsou. Dle mapy a legendy, které odpůrkyně předložila k vyhlášce (legenda v zásadě souhlasí s plochami a prvky vymezenými v příloze č. 1 vyhlášky), je na pozemku č. X2 v části, která odpovídá i dnešnímu pozemku p. č. X11, vyznačena zemědělská plocha; a v severozápadní části pozemku č. X2 intenzivní rostlinná výroba (skleníky). Na pozemcích, které ze západní strany navazovaly na pozemek č. X2, je vymezena zemědělská zástavba, resp. drobná výroba, údržba (pozemek č. 4).

18. Dne 26. 5. 1997 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně změny a doplňky územního plánu sídelního útvaru Trnová (viz tento dokument a usnesení zastupitelstva odpůrkyně z téhož dne). Dle kapitoly 2. („*Zásady urbanistického řešení*“) budou plochy a objekty bývalého statku využity z převážné části pro sportovně rekreační účely, jezdeckví a s tím spojené zařízení pro chov koní a doplňující drobnou výrobu a služby. Dle kapitoly 4.1 („*Zásobování vodou*“) v obci žije trvale asi 150 obyvatel. Po vybudování navrhované zástavby zde bude žít asi 1 000 obyvatel.
19. Dne 26. 5. 1997 vydalo zastupitelstvo odpůrkyně taktéž vyhlášku č. 6 o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Trnová. Dle čl. 1 vyhláška upravuje základní zásady uspořádání obce podle územního plánu sídelního útvaru Trnová schváleného dne 8. 11. 1993 a podle změn a doplňků schválených dne 26. 5. 1997. Část II. vyhlášky opět stanoví základní závazné zásady pro uspořádání území, dle nichž je závazné rozdělení území obce na funkční zóny a plochy dle ÚPSÚ (viz čl. 2) a rozhodování o využití konkrétního území se provádí mj. na základě charakteristiky funkce plochy. Územní vymezení těchto částí je obsahem komplexního urbanistického návrhu – výkresu funkčního využití území; verbální charakteristiky částí jsou součástí přílohy č. 1 vyhlášky. Základní zásady prostorové regulace vymezuje příloha č. 3 vyhlášky (viz čl. 3). Článek 4 opět upravuje prohloubení regulačních opatření pro vybraná území. Jako jednu ze zón pro rozpracování vymezuje komerčně sportovní a výrobně zemědělské centrum na pozemcích „*k.č. X3, X4 až X2*“. Článek 1 části III. pak ruší vyhlášku ze dne 8. 11. 1993. V příloze č. 1 jsou vymezeny mj. plochy sportovně „*komunikačního*“ (jde zjevně o chybu v psaní, správně zde mělo být slovo „*komerčního*“) a zemědělského využití a plochy zemědělské kultury, jejichž využití bylo shodné s dřívějšími zemědělskými plochami. Příloha č. 3 stanoví zásady prostorového uspořádání mj. pro plochy „*sportovně komerčního a zemědělského využití (plocha bývalého statku)*“. Ve výkresu funkčního využití území „*Trnová – ÚPNSÚ Změny a doplňky*“ z března 1997, schváleném zastupitelstvem odpůrkyně taktéž dne 26. 5. 1997, je na pozemku č. X2 bílá plocha vyjma severozápadní části, kde je vymezena plocha sportovně komerčního a zemědělského využití a pás zeleně („*zeleně ostatní, sady, zahrady*“), který tuto část odděluje od zbytku pozemku č. X2. Tato severozápadní část odpovídá dřívější ploše intenzivní rostlinné výroby. Pozemek č. X2 není součástí skutečně zastavěného území. Na „*bílou*“ část pozemku č. X2 (tj. část, která zahrnovala i dnešní pozemek p. č. X11) ze západní strany navazuje pás zeleně a za ním opět plocha sportovně komerčního a zemědělského využití. Dle legendy nemá bílá barva přiřazené žádné funkční využití (resp. je uvedena u několika využití, včetně zemědělských kultur – zde stav i jako návrh). K vyhlášce č. 6 odpůrkyně předložila i výkres „*Trnová – ÚPnSÚ, Změny a doplňky*“, část „*Zásobování vodou, kanalizace*“ (s doložkou o schválení Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

zastupitelstvem odpůrkyně dne 26. 5. 1997), který obsahuje obdobné grafické znázornění pozemku navrhovatelů a jeho okolí.

20. Dne 22. 11. 1999 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně návrh změny č. 2 územního plánu sídelního útvaru Trnová. Plyne z něj, že jeho předmětem je území pozemku p. č. X12. Cílem je určit další plochy pro případné zájemce o bytovou výstavbu. Předmětem změny je převést pozemek p. č. X12 do návrhové části územního plánu. Druhým důvodem změny č. 2 je úprava závazných regulativů funkčního využití – vypuštění výjimečně přípustného využití území. V návrhu se mj. opět konstatuje, že Trnová má aktuálně asi 150 obyvatel a v územním plánu se předpokládá intenzivní zástavba s přibližným nárůstem 1 000 obyvatel. Odpůrkyně k návrhu změny č. 2 předložila i výkres „*Změny a doplňky ÚPNSÚ Trnová, obytná zástavba parc. ř. X12*“ zachycující současný stav využití území na tomto pozemku.
21. Dne 22. 11. 1999 vydalo zastupitelstvo odpůrkyně taktéž vyhlášku č. 7 o závazné části územního plánu sídelního útvaru Trnová. Dle čl. 1 vyhláška vymezuje závaznou část územního plánu sídelního útvaru Trnová schváleného dne 8. 11. 1993, závaznou část změn a doplňků územního plánu a závaznou část změny č. 2 územního plánu; a stanoví závazné funkční využití, prostorové uspořádání území a podmínky zastavitelnosti. Dle čl. 2 vyhláška platí do 31. 12. 2015. Dle čl. 3 odst. 1 tvoří závaznou část územního plánu mj. celková urbanistická koncepce a prostorové uspořádání, funkční využití území. Dle odst. 2 se rozhodování o využití území provádí na základě charakteristiky funkce plochy dle výkresů funkčního využití. Dle odst. 3 jsou závazné regulativy funkčního využití a prostorového uspořádání území uvedeny v přílohách č. 1 a 2 vyhlášky a dělí se na dominantní, přípustné a nepřípustné. Dle odst. 4 se vymezují ucelené zóny pro podrobnější zpracování, mj. komerčně sportovní a výrobně zemědělské centrum na pozemcích „*k. č. X3, X4 až X2*“. Podrobnějším zpracováním je dle odst. 5 myšleno zpracování regulačního plánu, urbanistické nebo zastavovací studie pro celou jednotlivou zónu jako podkladu pro územní rozhodnutí. Článek 7 vyhlášky ruší předchozí vyhlášku č. 6. V příloze č. 1 se uvádí, že členění územní a jeho charakteristika vyplývá z výkresu č. 1 „*Funkční využití území*“. V grafické části dokumentace *Změny a doplňky ÚPNSÚ Trnová* je opět upravena regulace ploch sportovně komerčního a zemědělského využití a ploch zemědělských kultur. Funkční využití zemědělských kultur je shodné jako dříve, pouze je přípustné a výjimečně přípustné využití sloučeno do jediné kategorie přípustného využití. Příloha č. 2 stanoví nově mj. podmínky prostorového uspořádání nové bytové zástavby na pozemku p. č. X12 řešeném změnou č. 2. Znova pak stanoví podmínky pro plochu „*sportovně komerčního a zemědělského využití (plocha bývalého statku)*“. Dle výkresu funkčního využití území „*Trnová – ÚPNSÚ Změny a doplňky*“ z března 1997, který byl schválen zastupitelstvem odpůrkyně dne 22. 11. 1999, je regulace pozemku č. X2 a okolí stejná, jako bylo výše popsáno u vyhlášky č. 6 ze dne 26. 5. 1997.
22. Soud též provedl důkaz mapou katastru nemovitostí ze dne 29. 1. 2026 zobrazující pozemek navrhovatelů (zejm. jeho polohu a tvar).
23. Soud neprovedl důkaz katalogy BPEJ, neboť skutečnost, že půda na pozemcích navrhovatelů je produkčně málo významná, nebyla relevantní pro posouzení věci (a ani sporná). Neprovedl ani důkaz výpisem z katastru nemovitostí k listům vlastnictví č. X13 a č. X14. Skutečnost, že navrhovatelé vlastní pozemek p. č. X11, který je vymezen jako orná půda, i výměra tohoto pozemku vyplývá z obsahu správního spisu (viz informace o pozemku ze dne 8. 2. 2022), jímž se zásadně nedokazuje; tyto skutečnosti ani nebyly sporné. Stejně tak nebyla Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

sporná skutečnost, že pozemek p. č. X11 je součástí bývalého pozemku č. X2. Tvrzení, že pozemky p. č. X8, X15 a X9 před rokem 2010 neexistovaly, nebylo relevantní pro posouzení věci, proto soud neprováděl ani důkaz kopií katastrální mapy před obnovou katastrálního operátu a podrobné informace o k. ú. Trnová u Jíloviště. Územní rozhodnutí Městského úřadu Mníšek pod Brdy ze dne 20. 11. 2008 soud neprovedl k důkazu, neboť je součástí správního spisu.

Posouzení věci

24. Soud ověřil, že návrh je včasný, navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni a jsou splněny všechny další procesní předpoklady. Poté přezkoumal územní plán v napadeném rozsahu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Při přezkoumání územního plánu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
25. Podstatou návrhu je přesvědčení navrhovatelů, že odpůrkyně narušila kontinuitu územního plánování a jejich legitimní očekávání plynoucí z toho, že pozemek v jejich vlastnictví byl předchozím územním plánem vymezen jako zastavitelný, kdežto v (nynějším) územním plánu nikoliv.
26. Judikatura NSS k nastoleným otázkám je četná a konstantní. Vlastník pozemku nemá veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán umožňoval realizaci jeho záměru, resp. vymezil plochy dle jeho požadavků. K omezení vlastnického práva však může dojít pouze z legitimních důvodů a jen v nezbytné míře a nejšetrnějším způsobem vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Územní plánování nemůže být ani zcela svévolné, nahodilé či nepředvídatelné. Musí respektovat kontinuitu územního plánování. Požadavek na kontinuitu však není absolutní (viz rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2025, č. j. 2 As 8/2024 – 41, bod 43, a tam citovaná judikatura). Vlastníci pozemků nemohou mít legitimní očekávání, že územní plán zůstane neměnný po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem, neboť princip legitimního očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování *statu quo*; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Z existence dřívějšího územního plánu nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ – tím by byla popřena sama podstata územního plánování. S ohledem na územní a společenský vývoj tak nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů. Relevantní je v tomto ohledu i změna právní úpravy včetně změn, které přinesl stavební zákon z roku 2006 oproti stavebnímu zákonu z roku 1976. Vlastníci pozemků si proto mají být vědomi možnosti, že v budoucnu nemusí být možné jejich pozemky zastavět, neboť kontinuita územního plánování není bezbřehá; a případně včas přistoupit k realizaci výstavby (viz rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2025, č. j. 7 As 269/2024 – 35, body 40 až 42, a tam citovaná judikatura).
27. Smyslem vydání nového územního plánu je nově a na základě aktuálních poměrů posoudit urbanistickou koncepci obce a potřeby využití jejího území. Ačkoli je třeba cítit kontinuitu jako jednu ze zásad územního plánování, při pořizování nového územního plánu dochází k revizi existujícího stavu, kterou požadavek kontinuity nesmí znemožnit (viz rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2025, č. j. 1 As 119/2025 – 28, bod 35). Princip legitimního očekávání vlastníků pozemků a požadavek na kontinuitu územního plánování neznamená, že obec musí převzít všechny návrhové plochy do nového územního plánu, neboť tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj v území. Má-li však dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem. Ochrana kvalitní zemědělské půdy a snaha přizpůsobit množství dostupných zastavitelných ploch předpokládanému rozvoji obce, který se odvíjí od dosavadního rozvoje výstavby a počtu obyvatel, jsou v obecné rovině kritérii objektivními, legitimními a racionálními, je však třeba je aplikovat nediskriminačním způsobem, tj. na obdobné případy obdobně. Není tedy přípustné, pokud by jedna plocha byla na základě uvedených kritérií ze zastavitelného území vyňata a jiná nikoli (viz rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2025, č. j. 2 As 112/2024 – 40, bod 13).

28. Odpůrkyně především popírá, že by pozemek navrhovatelů vůbec byl v předchozím územním plánu vymezen jako zastavitelný, neboť se jednalo o zemědělskou plochu. Tomu lze dát za pravdu. V předchozím územním plánu v původní verzi z roku 1993 byl pozemek č. X2 v části, která odpovídá pozemku navrhovatelů, vymezen jako zemědělská plocha. Územní plán ve znění z roku 1993 až na striktní výjimky (inženýrské sítě, vybrané komunikace, stavby pro vodní hospodářství a zemědělské účelové stavby s přísnou vazbou na zemědělskou činnost) zakazoval umísťování staveb na těchto plochách. Právě vymezení ploch ve výkresu urbanistické situace přitom představovalo závazný podklad pro rozhodování o využití území (viz část II. čl. 2 a 3 vyhlášky ze dne 8. 11. 1993) podle § 29 odst. 1 a 3 stavebního zákona z roku 1976. Původní územní plán z roku 1993 prošel dvěma změnami, které byly zapracovány do obecně závazných vyhlášek č. 6 (z roku 1997) a č. 7 (z roku 1999). I v jejich případě nadále platilo, že závazné bylo rozdělení území obce na funkční zóny a plochy a rozhodování o využití konkrétního území se provádělo na základě charakteristiky funkce plochy, které byly vymezeny ve výkresu funkčního využití (viz část II. čl. 2 a 3 vyhlášky č. 6 a čl. 3 odst. 1, 2 a 3 vyhlášky č. 7). Změna z roku 1997 mj. zavedla nové plochy sportovně komerčního a zemědělského využití, které připouštěly i výstavbu (viz příloha č. 1 k vyhlášce č. 6). *Ve výkresu funkčního využití však na pozemku navrhovatelů nebyly vymezeny.* Zahrnovaly totiž území na západ od jejich pozemku včetně severozápadní části pozemku č. X2. Na pozemku navrhovatelů byla bílá plocha, z čehož lze dovozovat, že nebyly změnou z roku 1997 dotčeny; resp. v každém případě z něj nelze dovodit, že by na jejich pozemku byla vymezena jakákoliv plocha, která by umožňovala výstavbu – včetně nové plochy sportovně komerčního a zemědělského využití. Ani regulace ploch zemědělských se nijak nezměnila, pouze se přejmenovaly na plochy zemědělské kultury. K další – a poslední – změně předchozího územního plánu došlo v roce 1999. Už z návrhu této změny, jak byl schválen zastupitelstvem odpůrkyně (§ 26 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, ve znění účinném v roce 1999), je zřejmé, že se týkala pozemku p. č. X12, a nikoliv pozemku navrhovatelů, a nemohla tak na jeho regulaci nic změnit. O tom svědčí i příslušný výkres funkčního využití území, který byl zjevně pouze převzat z roku 1997, neboť příloha č. 1 k vyhlášce č. 7 odkazuje na výkres se stejným názvem („*Změny a doplňky ÚPNSÚ Trnová*“ – takto se nazývala změna č. 1 z roku 1997). Tento výkres je pouze opatřen doložkou o schválení zastupitelstvem v roce 1999 – jinak je obsahově úplně stejný včetně bílého místa na pozemku navrhovatelů. Na pozemku navrhovatelů tak byla nadále vymezena zemědělská kultura, jejíž regulace byla stále stejná, pouze se zrušila kategorie výjimečně přípustného využití (což byl druhý z cílů změny z roku 1999) a tam uvedené využití se přesunulo do přípustného využití. Lze tak konstatovat, že předchozí územní plán ve znění poslední změny před koncem jeho platnosti neumožňoval žádnou výstavbu na pozemku navrhovatelů (až na zcela výjimečné případy).

29. Navrhovatelé názor o zastavitelnosti svého pozemku opírají o čl. 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 7, dle něž platilo, že se vymezují ucelené zóny pro podrobnější zpracování: komerčně sportovní a výrobně zemědělské centrum na pozemcích „k. č. X3, X4 až X2“. Zcela však pomíjejí, že toto ustanovení vůbec neregulovalo funkční využití jejich pozemku, které se dle čl. 3 odst. 2 a 3 řídilo charakteristikou funkce plochy vymezené ve výkresu funkčního využití území. Článek 3 odst. 4 pouze vymezoval zóny pro podrobnější zpracování, jímž se dle odst. 5 myslelo zpracování regulačního plánu či urbanistické nebo zastavovací studie pro danou zónu jako podkladu pro územní rozhodnutí. Jinými slovy, případné zahrnutí pozemku navrhovatelů do této zóny pouze znamená, že před umístěním stavby bylo ještě *navíc* nutné zpracovat některý z těchto dokumentů; nic ale neměnilo na jeho funkčním využití jako základním předpokladu pro rozhodování o využití území ve smyslu čl. 3 odst. 2 vyhlášky č. 7. Úprava ve výkresu funkčního využití tak ani nemohla být v žádném *přímém* rozporu s čl. 3 odst. 4 vyhlášky, neboť obojí regulovalo různé podmínky využití území. Argument tím, že by soud měl v případě rozporu upřednostnit text vyhlášky jakožto závazný, je navíc lichý, neboť vyhláška na výkres funkčního využití území přímo odkazuje stran funkčního využití území. Označuje jej tím tedy také za závaznou část územního plánu [viz čl. 3 odst. 1 písm. a) a odst. 2 vyhlášky č. 7]. Soudu tak není zřejmé, proč by měl být upřednostněn text před grafickou částí (anebo naopak).
30. Ustanovení čl. 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 7 by mohlo svědčit o zastavitelnosti pozemku navrhovatelů maximálně *nepřímo* (implicitně), neboť pokud by na něm byla vymezena zóna, jejíž využití je podmíněno zpracováním regulačního plánu nebo urbanistické či zastavovací studie jako podkladu pro územní rozhodnutí (a která se nazývá „*komerčně sportovní a výrobně zemědělské centrum*“), dalo by se předpokládat, že zde bude při splnění této podmínky umožněna výstavba.
31. Soud má za to, že v čl. 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 7 existuje zjevná chyba v psaní. Již na první pohled je zřejmé, že zóna nemohla zahrnovat celou číselnou řadu pozemků od č. X4 do č. X2. Takto by se rozléhala v podstatě na celém území centra obce včetně pozemků se zcela odlišným funkčním využitím, a navíc by byla nekoncepčně rozdělena pozemky s komunikacemi, které by do této zóny nebyly zahrnuty (viz např. výkres funkčního využití území k vyhlášce č. 6, z něž jsou patrna i některá čísla pozemků). Smysluplná není ani výkladová varianta, že se mělo jednat o pozemky č. X4 až X7. Těžko totiž současně mohl existovat (nerozdělený) pozemek č. X4 a současně i jeho oddělená část č. X7. Jako nejvíce pravděpodobné se jeví, že místo slova „až“ zde mělo být uvedeno slovo „a“, čemuž nasvědčuje skutečnost, že v původním znění předchozího územního plánu (dle vyhlášky z roku 1993) byla na pozemcích „k. č. X3, X4 a X2“ taktéž vymezena zóna pro rozpracování (pro zemědělskou zástavbu). Ať už je to takto či tak, jak tvrdí navrhovatelé („až“ mělo vyjadřovat polohu pozemků, což se ale soudu jeví jako poněkud nesmyslné za situace, kdy pozemky X4 a X2 na sebe přímo navazovaly, resp. není ani zřejmé, kterým „směrem“ se s ohledem na polohu pozemku č. X2 ono „až“ mělo ubírat – zda na sever či na východ od pozemku č. X4), v každém případě byl pozemek č. X2 do výčtu v čl. 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 7 zahrnut.
32. Soud ovšem souhlasí s odpůrkyní, že pozemek č. X2 nebyl do zóny zahrnut celý. Již z původního znění předchozího územního plánu je zřejmé, že severozápadní část pozemku č. X2 měla odlišný způsob funkčního využití (intenzivní rostlinná výroba), a na rozdíl od zbytku tohoto pozemku tvořila s pozemky č. X (jde o pozemek nad pozemkem č. X4, viz výkres funkčního využití území k vyhlášce č. 6) a č. X4 navazující celek (od severu na jih).

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

Především je ale tato skutečnost jasná z předchozího územního plánu ve znění změny z roku 1997 (i změny z roku 1999). Tato změna totiž zavedla nové plochy sportovně komerčního a zemědělského využití, které byly dle výkresu funkčního využití území jednoznačně vymezeny jen na (stejně) severozápadní části pozemku č. X2 a od zbytku tohoto pozemku odděleny pásem zeleně (stejně jako pozemky č. X3 a X4). Ve skutečnosti tedy nedochází k žádnému – ani implicitnímu – rozporu mezi textovou a grafickou částí předchozího územního plánu. Naopak. Grafická část (výkres funkčního využití území) vymezující novou plochu sportovně komerčního a zemědělského využití koresponduje s nově vzniklou zónou komerčně sportovního a výrobně zemědělského centra pro podrobnější zpracování. Sama skutečnost, že se v textové části výslovně neuvádí, že do této zóny spadá jen část pozemku, na tom nic nemění. Grafická a textová část se v tomto směru navzájem doplňují; ostatně přesný textový popis toho, která konkrétní část pozemku č. X2 do této zóny spadá, by byl obtížný a nepraktický.

33. Soud tedy shrnuje, že v předchozím územním plánu byla část pozemku č. X2 odpovídající pozemku navrhovatelů vymezena jako zemědělská kultura. Využití této plochy v zásadě odpovídalo využití nynější plochy AP (viz str. 38 textové části územního plánu). Její hlavní využití rovněž zahrnuje zemědělský půdní fond (dříve dominantní využití – hospodaření na zemědělském půdním fondu) a taktéž připouští umístění dopravní a technické infrastruktury (dříve vedení inženýrských sítí a vybrané komunikace), výstavbu vodohospodářských opatření (dříve stavby pro vodní hospodářství) a umístění staveb, zařízení a dalších opatření související s pastvou hospodářských zvířat, resp. zařízení a jiná opatření související s obsluhou zemědělských ploch (viz regulace ploch urbanizovaných na str. 25 textové části, která odkazuje na společné zásady v nezastavěném území na str. 18), což odpovídá původní „*lokalizaci*“ zemědělských staveb pro prvovýrobu (tj. jen pro samotné pěstování a chov) s přísnou vazbou na zemědělskou činnost. Námitka narušení kontinuity územního plánování a souvisejícího legitimního očekávání tak již z těchto důvodů nemůže být důvodná.
34. Soud připouští, že uvedení pozemku č. X2 do výčtu v čl. 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 7 mohlo v navrhovatelích vyvolat mylný dojem, že i jejich pozemek p. č. X11 je součástí zóny komerčně sportovního a výrobně zemědělského centra. Ani tak jim ale nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že je zastavitelný, resp. že jeho funkční využití odpovídá ploše sportovně komerčního a zemědělského využití. Z čl. 3 odst. 4 a 5 vyhlášky č. 7 jasně vyplývá, že se jimi toliko vymezují zóny pro podrobnější zpracování, tj. v nichž se jako podklad pro územní rozhodnutí zpracovává regulační plán nebo urbanistická či zastavovací studie; zatímco z čl. 3 odst. 2 je zřejmé, že rozhodování o využití území se provádí na základě charakteristiky funkce plochy dle výkresů funkčního využití území. Navrhovatelé se nemohli legitimně domnívat, že jejich pozemek je součástí plochy sportovně komerčního a zemědělského využití jen na základě *izolovaného* údaje o tom, že je součástí zóny pro podrobnější rozpracování (pro komerčně sportovní a výrobně zemědělské centrum), tedy aniž by si současně ověřili, že je takto i vyznačen ve výkresu funkčního využití území – což nebyl. Navrhovatelé mohli být maximálně v jisté míře nejistoty ohledně regulace svého pozemku, neboť se mohli domnívat (byť mylně, viz výše), že grafická a textová část předchozího územního plánu jsou v rozporu. To však nemohlo založit legitimní očekávání zastavitelnosti pozemku. Navrhovatelé netvrdí nic o tom, že by během více než 16 let (resp. spíše 18 let, neboť stejná regulace platila již od změny z roku 1997) platnosti předchozího územního plánu učinili cokoliv pro to, aby tento (domnělý) rozpor objasnili (např. požádali

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

o umístění stavby či za účinnosti stavebního zákona z roku 2006 požádali o územně plánovací informaci dle § 21 tohoto zákona), a mohli se tak opírat o ujištění odpůrkyně (či stavebního úřadu nebo jiného správního orgánu) o tom, že jejich pozemek lze zastavět.

35. Navrhovatelé namítají, že v odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrkyně vycházela z toho, že jejich pozemek je zastavitelný; nynější změna jejího názoru je pro ně překvapivá; a soud by měl vycházet z odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Lze říci, že vypořádání námitek navrhovatelů [resp. i samostatných námitek navrhovatele b); viz str. 153 až 154 a str. 162] je zjevně založeno na předpokladu, že regulace dle předchozího územního plánu nemá žádnou relevanci, neboť již pozbyl platnosti; a že odpůrkyně výslovně konstatovala, že v předchozím územním plánu byl pozemek navrhovatelů „*součástí zastavitelné plochy*“. Judikatura NSS přitom dospěla k závěru, že vyjádřením k návrhu nelze napravit absenci relevantních důvodů v odůvodnění opatření obecné povahy, resp. je podstatné, jakými důvody správní orgán podepřel vypořádání námitek v samotném opatření obecné povahy (viz např. bod 44 rozsudku ze dne 20. 9. 2023, č. j. 2 As 67/2022 – 42). Soud má ale za to, že o takový případ se nyní nejedná. Tvrzení navrhovatelů o zastavitelnosti jejich pozemku je totiž základem návrhových bodů. Odpůrkyně je ve vyjádření k návrhu pouze popírá. Její tvrzení tedy míří přímo proti argumentaci, kterou uplatňují navrhovatelé, a nepředstavuje nepřipustné rozšíření důvodů rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Pravdivost tvrzení navrhovatelů přitom soudu přísluší ověřit – resp. navrhovatelé jsou povinni svá tvrzení prokázat. Soud tak nemůže přehlížet obranu odpůrkyně a předstírat, jakoby tvrzení navrhovatelů o předchozí regulaci jejich pozemků byla bez dalšího pravdivá. Nelze souhlasit ani s tím, že by navrhovatelé byli připraveni o možnost brojit proti tvrzení o nezastavitelnosti pozemku. K tomu měli prostor v řízení před soudem (do nějž – opět nutno zdůraznit – oni sami jako první vnesli tvrzení o opaku), což i činili.
36. I kdyby soud navíc odhlédl od toho, že pozemek navrhovatelů byl i v předchozím územním plánu regulován prakticky shodně jako v nynějším, je přesvědčen, že odpůrkyně opřela nevymezení zastavitelných ploch na pozemku navrhovatelů o dostatečně závažné a legitimní důvody.
37. Textová část (výroku) územního plánu v rámci základní koncepce rozvoje území [kapitola b) 1.] uvádí, že základem koncepce stavebního rozvoje je stanovení etapizace zástavby určené pro bydlení (zejména na rozsáhlých plochách v severní části sídla, na kterých jsou v katastru nemovitostí v současné době již odděleny pozemky pro výstavbu rodinných domů). Etapizace je stanovena s ohledem na kapacitu inženýrské infrastruktury a podmíněna realizací vyhovujícího občanského vybavení. V kapitole b) 2. (ochrana přírodních hodnot) se dále uvádí, že s ohledem na ochranu přírodních hodnot nejsou v územním plánu navrženy žádné zastavitelné plochy pro individuální rekreaci. Z kapitoly c) 1. (urbanistická koncepce) plyne, že *vzhledem k bouřlivému rozvoji sídla v posledních letech a absenci vyhovujícího občanského vybavení je základem urbanistické koncepce zejména omezení (nevymezování) nových zastavitelných ploch určených pro bydlení nad rámec vymezených zastavitelných ploch ve stávající územně plánovací dokumentaci a nad rámec v katastru nemovitostí již oddělených a dosud nezastavěných pozemků*. Koncepce územního plánu nepodporuje zejména vznik dalších rozsáhlých urbanistických novotvarů (satelitů), prorůstání sídel, *rozšiřování nových zastavitelných ploch vybíhajících radiálně do volné krajiny* a nepodporuje vznik a rozšiřování zastavitelných ploch v blízkosti stávajících lesních pozemků *na severním a severovýchodním okraji sídla*. V územním plánu jsou vytvořeny předpoklady pro realizaci plnohodnotného a vyhovujícího občanského vybavení obce. Návrhem etapizace zástavby a zejména Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

stanovením podmíněně přípustného otevírání zastavitelných ploch pro bydlení (rozsáhlá zastavitelná plocha Z.14) až po realizaci vyhovujícího občanského vybavení se vytváří předpoklady k budoucímu rovnoměrnému a postupnému rozvoji kompaktního sídla v krajině. Dle kapitoly c) 2. (koncepce funkčního uspořádání) se předpokládá maximální výhledový počet obyvatel 1 800 (zastavitelné plochy pro bydlení mají kapacitu pro 1 700 obyvatel a ubytovací kapacity umožňují dalších 100). Podle kapitoly d) 2.1.1 (kanalizace) slouží stávající čistírna odpadních vod pouze pro stávající zástavbu a její kapacita je v současnosti vyčerpána. Pro napojení nové zástavby je nezbytná intenzifikace a rekonstrukce čistírny. Podle kapitoly d) 2.2 (zásobování elektrickou energií) je elektrické vedení a trafostanice kapacitně vyhovující pro I. etapu výstavby, ale nemá dostatečnou kapacitu pro II. etapu výstavby. Realizace zástavby na zastavitelné ploše Z.14 může být povolena až po zajištění vyhovujícího zásobování elektrickou energií. Z kapitoly d) 4.1 (veřejná infrastruktura) plyne, že základní občanské vybavení veřejné infrastruktury je v současné době nedostatečné. Celkově neodpovídá ani stávajícím potřebám, natož potřebám předpokládané velikosti obce. Chybí zejména zařízení pro správu obce (obecní úřad sídlí provizorních prostorách), zařízení pro výchovu a vzdělávání (v obci není mateřská škola ani žádné jiné školské zařízení) a zařízení pro kulturu (v obci není knihovna, klubovna pro mládež apod.). Občanské vybavení veřejné je v územním plánu vymezeno na stávajících plochách v zastavěném území a pro doplnění chybějícího základního občanského vybavení (zařízení pro správu obce, zařízení pro výchovu a vzdělávání a zařízení pro kulturu) je vymezena část zastavitelné plochy Z.16. Cílem koncepce uspořádání krajiny [kapitola e) 2.] je ve střední části katastrálního území zachování současného stavu území, s co možná nejmenšími zásahy do krajiny.

38. Z textové části odůvodnění územního plánu dále plyne, že Trnová měla ke dni 31. 12. 2011 celkem 313 trvale bydlících obyvatel (viz str. 5). Územní plán taktéž splňuje republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje mj. z důvodu, že vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby *respektuje především již dříve vydaná územní rozhodnutí a stavební povolení a oproti původnímu územnímu plánu nejsou navrženy žádné nové zastavitelné plochy*; a že vytváří předpoklady pro zajištění vyhovujícího zásobení obyvatel pitnou vodou a zajištění likvidace splaškových odpadních vod (podmiňuje rozvoj zástavby ve druhé etapě zajištěním zdroje pitné vody a intenzifikací stávající čistírny odpadních; viz str. 7 a 8). Na str. 11 se opakuje, že *základem koncepce rozvoje území obce je zejména nerozvíjení dalších zastavitelných ploch nad rozsah zastavitelných ploch, na které bylo vydáno územní rozhodnutí; etapizace zástavby s ohledem na kapacitu inženýrské infrastruktury a potřebám obce vyhovující občanské vybavení; a zachování a podpoření charakteru a struktury osídlení*. V rámci posouzení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování se dále konstatuje (viz str. 13), že při rozvoji bydlení se územní plán zasazuje především o přednostní zastavění ploch, které jsou v současné době již zainvestovány komunikacemi a inženýrskými sítěmi (Z.1, Z.3, Z.4, Z.5, Z.7, Z.8, Z.9, Z.10, Z.11, Z.12) a využití ploch bezprostředně navazujících na zastavěné území. *Na všech zastavitelných plochách bylo již vydáno stavební povolení nebo územní rozhodnutí na dělení pozemků*. Kromě zastavitelné plochy Z.14, zařazené do II. etapy zástavby, jsou téměř všechny zastavitelné plochy již zainvestovány komunikacemi a inženýrskými sítěmi. Na ploše Z.14 bylo vydáno územní rozhodnutí na dělení pozemků a navržená parcelace byla zanesena do katastrální mapy. Navržené zastavitelné plochy přímo navazují na současně zastavěné území. *Základem*

koncepce rozvoje území obce je zejména nerozvíjení dalších zastavitelných ploch nad rozsah vydaných stavebních povolení a územních rozhodnutí.

39. V odůvodnění je na str. 21 až 22 citováno i stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (Krajského úřad Středočeského kraje) ze dne 15. 3. 2018 k původnímu návrhu územního plánu z roku 2017. Toto stanovisko bylo zčásti nesouhlasné, a to v rozsahu nezemědělského využití lokalit Z.11, Z.14, Z.15 a Z.18. Předložený návrh dle dotčeného orgánu nerespektoval plošné zásady ochrany zemědělského půdního fondu, neboť nebyla prokázána nezbytnost odnětí zemědělské půdy pro navrhovaný účel použití. Trnová měla k 1. 1. 2017 celkem 396 obyvatel. V předcházejících sedmi letech došlo k nárůstu počtu obyvatel o 188, čímž se zdvojnásobil. Potřeba rozvoje obce je tedy odůvodněná, ovšem nikoliv v navrhovaném rozsahu. Urbanistická koncepce z roku 1998 předpokládala, že obec bude mít již v roce 2005 800 obyvatel. Tento předpoklad se nepotvrdil. Od začátku platnosti stávající územně plánovací dokumentace, která vymezuje rozsáhlé rozvojové plochy na východ od jádra původní obce (tedy během více než 20 let), ještě nebyly využity veškeré plochy určené pro bydlení. Značná rezerva ve využití stávajících rozvojových ploch (13,56 ha) představuje ty lokality v posuzovaném návrhu územního plánu Trnová, s jejichž nezemědělským využitím dotčený orgán souhlasí. Ve vyhodnocení stanoviska se uvádí, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydal dne 19. 3. 2021 změnu citovaného stanoviska, ve které odsouhlasil plochy Z.11 a Z.18. Souhlasil i s plochou Z.14 za podmínky, že výstavba bude respektovat podmínky stávajícího územního rozhodnutí ze dne 20. 11. 2008 a do návrhu územního plánu bude doplněna podmínka vypracování regulačního plánu, kde bude stanovena max. kapacita lokality – 126 domů, 414 obyvatel. Část pozemků bude určena pro sídelní zeleň a budou stanoveny podmínky ochrany krajinného rázu. Regulační plán bude řešit postupnou zástavbu pozemků směrem od zastavěného území do volné krajiny tak, aby nebyla narušena organizace zemědělského půdního fondu v území. Plocha Z.15 bude vypuštěna.
40. Na str. 32 a 33 odůvodnění se v rámci odůvodnění koncepce rozvoje území obce a urbanistické koncepce dále opakuje, že základem koncepce rozvoje území obce je zejména *nerozvíjení dalších zastavitelných ploch nad rozsah stávajících zastavitelných ploch vymezených v platné územně plánovací dokumentaci a nad rozsah vydaných územních rozhodnutí na dělení pozemků pro výstavbu rodinných domů a oblužných komunikací*, etapizace zástavby s ohledem na kapacitu inženýrské infrastruktury a občanského vybavení, zachování a podpoření charakteru a struktury venkovského osídlení v jádru obce. Rozsah zastavitelných ploch odpovídá zejména stávajícím platným vydaným stavebním povolením a územním rozhodnutím. Zastavitelné plochy určené pro bydlení (Z.1, Z.3, Z.4, Z.5, Z.7, Z.8, Z.9, Z.10, Z.11 a Z.12) a plochy určené pro občanské vybavení Z.16 a Z.17 jsou již zainvestovány komunikacemi a inženýrskými sítěmi. Na ploše Z.14 bylo vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby „Fontána V – Trnová“ na dělení pozemků pro výstavbu rodinných domů a oblužných komunikací a parcelace byla zanesena do katastrální mapy. K odůvodnění technické infrastruktury se opět uvádí (viz str. 33 a 34), že čistírna odpadních vod vyhovuje jen pro I. etapu výstavby a pro rozvoj obytné zástavby ve II. etapě (plocha Z.14) se v územním plánu předpokládá rekonstrukce a intenzifikace čistírny a prodlužování kanalizačních stok. Pro navržený rozvoj není plně vyhovující ani stávající stav zásobení pitnou vodou (s úpravou surové vody z Vltavy jsou problémy). Rozvoj obytné zástavby ve II. etapě proto v územním plánu předpokládá i zajištění vyhovujícího zásobování pitnou vodou (navýšením odběru – výměnou nebo posílením a doplněním technologie úpravy vody, anebo napojením Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

na vodovodní přívaděč Zbraslav Baně – Mníšek pod Brdy). Dimenze stávajícího vodojemu vyhovuje maximálně pro výhledový počet 1 800 obyvatel. Elektrické vedení a trafostanice jsou kapacitně vyhovující pro současné požadavky na odběr. Pro pokrytí nárůstu elektrické energie v zastavěném území a na vymezených zastavitelných plochách lze využít jednak výkonovou rezervu stávajících trafostanic a jednak výkon z nově vybudovaných trafostanic.

41. V rámci vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch (viz str. 36 odůvodnění) se o koncepci rozvoje území opakuje prakticky totéž co na str. 11, resp. str. 32 odůvodnění. Nevymezení nových zastavitelných ploch nad rámec stávajících a nad rámec vydaných stavebních povolení a územních rozhodnutí je dle odůvodnění i řešením urbanistických závad a problémů plynoucích z rozboru udržitelného rozvoje území (absence sociální soudržnosti – zastavitelné plochy neodpovídají velikosti obce) jakožto požadavků dle územně analytických podkladů; a je i v souladu s požadavkem zadání na plošné a prostorové uspořádání území a na převedení zastavitelných ploch ze stávající územně plánovací dokumentace s ohledem na vydaná územní rozhodnutí a stavební povolení (viz str. 37 až 39 odůvodnění).
42. Odůvodnění územního plánu se na str. 45 až 47 konečně věnuje i vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond. Celková výměra předpokládaných záborů bude v I. etapě rozvoje 10,68 ha a ve II. etapě 18,83 ha. Jsou situovány v zastavěném území nebo na ně navazují. Základem koncepce rozvoje je zejména nerozvíjení dalších „*zastavitelných ploch, na které bylo vydáno územní rozhodnutí*“. Rozsah zastavitelných ploch odpovídá zejména stávajícím platným vydaným stavebním povolením a územním rozhodnutím. Zastavitelné plochy určené pro bydlení (Z.1, Z.3, Z.4, Z.5, Z.7, Z.8, Z.9, Z.10, Z.11 a Z.12) a plochy pro občanské vybavení Z.16 a Z.17 jsou v současné době již zainvestovány komunikacemi a inženýrskými sítěmi. Na ploše Z.14 bylo vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby „*Fontána V – Trnová*“ na dělení pozemků a parcelace byla zanesena do katastrální mapy. Všechny předpokládané zábory jsou navrženy na půdách s nízkou produkční schopností ve IV. a V. třídě ochrany zemědělského půdního fondu.
43. Na str. 150 až 154 odůvodnění se odpůrkyně zabývala vypořádáním námitek navrhovatelů. Uvedla, že jejich pozemek je dle katastru nemovitostí veden se způsobem ochrany zemědělský půdní fond a druhem orná půda. Způsob jeho zařazení tedy odpovídá právnímu stavu dle katastru a nedochází k žádné újmě vlastníků, kteří jej takto budou moci nadále využívat. Namítaná diskriminace či neproporционаlnita není přiléhavá, neboť nedochází k žádnému zásahu do vlastnických práv. Na zařazení pozemku do určitého typu funkčního využití není právní nárok. Odkaz navrhovatelů na vyhlášku, kterou byla upravena závazná část územního plánu sídelního útvaru Trnová, je irelevantní, protože tato územně plánovací dokumentace již neplatí. Odpůrkyně pořizuje nový územní plán podle stavebního zákona z roku 2006, tedy v jiném právním prostředí než dřívější územní plán. Stavební zákon z roku 2006 vychází z principu, že těžiště uplatňování veřejných zájmů je zakotveno v rámci nástrojů územního plánování, které řeší komplexně a kontinuálně uspořádání území včetně koordinace veřejných a soukromých zájmů (zejména výstavby). Společně se stavebním zákonem došlo i ke změně souvisejících zákonů. Přestože v rámci územního plánování lze očekávat určitou kontinuitu, s přihlédnutím ke změně právního prostředí však nikoliv vždy a bezvýhradně. Důvodem pro porušení kontinuálního uspořádání je nevhodnost vymezení takto rozsáhlého záměru, který je umísťován v rozporu s veřejnými zájmy hájenými stavebním zákonem i na základě zvláštních právních předpisů (zákona o ochraně

zemědělského půdního fondu). Ve stavebním zákoně z roku 1976 nebyla upravena ochrana nezastavěného území. Neexistovaly prováděcí vyhlášky, nadřazené dokumentace ani územně plánovací podklady. Současná legislativa poskytuje pořizovateli dostatek podkladů, ze kterých může vycházet při rozhodování o změnách v území, např. Politiku územního rozvoje či zásady územního rozvoje. Dle republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území (čl. 16) se dává přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků. Dokud nejsou vydána pravomocná územní rozhodnutí či jiná povolení, nenabývají vlastníci žádná práva k umístění staveb na svých pozemcích. Zařazení pozemku navrhovatelů do ploch bydlení není možné ani z důvodu, že v územním plánu je vymezen pro zástavbu dostatek jiných ploch a nebylo by možné naplnit požadavek § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona z roku 2006 na vyhodnocení potřeby vymezení další zastavitelné plochy.

44. V rozhodnutí k samostatné námitce navrhovatele a) týkající se opět pozemku navrhovatelů (viz str. 162 odůvodnění) ještě odpůrkyně doplnila, že by nebylo možné prokázat potřebu na vymezení zastavitelných ploch k bydlení, kterých je v územním plánu dostatek. Převzaty byly především plochy, na nichž již byla zahájena příprava související s budoucí výstavbou a byla zde vydána správní rozhodnutí, která územní plán respektuje. Rozvoj obce je tedy územním plánem zajištěn.
45. Na základě výše provedené rekapitulace soud v první řadě nesdílí názor navrhovatelů o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Je třeba podotknout, že navrhovatelé tuto námitku (až na výjimky) uplatňují ve značně obecné rovině, neboť jen nekonkrétně tvrdí, že odpůrkyně řádně neodůvodnila vynětí jejich pozemku ze zastavitelných ploch a nezabývala se proporcionalitou. Vzápětí navíc tuto námitku sami vyvrací, neboť obsáhle polemizují s jednotlivými důvody, které odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách uvedla. Je též nutno zdůraznit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce 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 (např. bod 30 rozsudku NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 – 48).
46. Byť se odůvodnění územního plánu samozřejmě nezmiňuje přímo o pozemku navrhovatelů, je z něj zřejmé, proč odpůrkyně nevymezila *vůbec žádné* další zastavitelné plochy (zejména ty pro bydlení) – včetně pozemku navrhovatelů. Prakticky celou textovou částí územního plánu prostupuje jasný záměr odpůrkyně (vyjádřený již v zadání) nevymezovat zastavitelné plochy *nad rámec těch stávajících, pro které již bylo vydáno územní rozhodnutí či stavební povolení*, neboť ty jsou zcela dostatečné pro předpokládaný rozvoj obce. V této souvislosti odpůrkyně (někdy i opakovaně) poukázala např. na bouřlivý rozvoj obce v posledních letech, nedostatečnou občanskou vybavenost (zařízení pro správu obce, mateřská škola a školská zařízení obecně, kulturní zařízení), vyčerpání kapacity čistírny odpadních vod (která je dostačující maximálně pro I. etapu výstavby), nedostatečné zásobování pitnou vodou (a nutnost jeho zajištění pro II. etapu výstavby), nedostatečnou energetickou infrastrukturu (potřeba vybudování trafostanic), ochranu zemědělského půdního fondu (orgány ochrany zemědělského půdního fondu nesouhlasil již s původně navrženým rozsahem zastavitelných ploch a ze svého požadavku slevil pouze pod podmínkou vypuštění jedné z nich a podmíněním největší lokality Z.14 regulačním plánem se stanovenými limity) a ochranu nezastavěného území. Cílem územního plánu tak bylo především usměrnit tento „bouřlivý“ rozvoj obce prostřednictvím etapizace tak, aby byla vytvořena odpovídající infrastruktura; a naopak zamezení dalšího rozvoje zastavitelných ploch. I při vypořádání námitek navrhovatelů pak odpůrkyně zjevně vycházela z kontextu celého odůvodnění územního Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

plánu, neboť znova poukázala na ochranu nezastavěného území zavedenou stavebním zákonem z roku 2006 (a na související vymezení dostatku ploch pro bydlení, ochranu zemědělského půdního fondu a rozsáhlost „záměru“ navrhovatelů – tedy případné zastavitelné plochy na pozemku navrhovatelů) i na to, že ve vztahu k tomuto pozemku nebyla vydána žádná pravomocná rozhodnutí. To dále doplnila o skutečnost, že navrhované využití odpovídá tomu stávajícímu (dle katastru nemovitostí); o to, že předchozí územní plán již pozbyl platnosti a v rámci nového navrhovatelé nemají právní nárok na požadované funkční využití jejich pozemku a o argumentaci změnou relevantní právní úpravy (stavebního zákona z roku 2006, který nově chrání zastavěné území, a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu).

47. Je tedy zřejmé, že odpůrkyně vylíčila důvody, pro které na pozemku navrhovatelů nelze vymezit zastavitelnou plochu (byť by tam dle předchozího územního plánu byla). Z odůvodnění územního plánu je i patrné, jaké konkrétní veřejné zájmy převážily nad zájmy navrhovatelů: šlo především o ochranu zemědělského půdního fondu a nezastavěného území a koncepci rozvoje území (a urbanistickou koncepci) s ohledem na hodnoty a podmínky území. Za situace, kdy odpůrkyně řádně zdůvodnila *nemožnost* vymezení další zastavitelné plochy na pozemku navrhovatelů, se již nemusela ještě specificky vyjadřovat k navrhovateli uváděným důvodům *vhodnosti* zastavění jejich pozemku. Ty tím byly implicitně vypořádány. Odůvodnění územního plánu obsahuje i zcela jasnou odpověď na námitku diskriminace – zatímco pro plochu Z.14 bylo vydáno alespoň územní rozhodnutí, pozemku navrhovatelů se netýkalo žádné pravomocné (územní či jiné) rozhodnutí (které by jim mohlo zakládat nějaká práva).
48. Soud má dále za to, že tyto důvody jsou dostatečně závažné, aby opodstatňovaly narušení (tvrzené) kontinuity územního plánování ve vztahu k pozemku navrhovatelů. Zaprvé, jak odpůrkyně správně upozornila, předchozí územní plán v době vydání nynějšího již pozbyl platnosti (k 31. 12. 2015). Požadavek kontinuity nesmí znemožnit revizi existujícího stavu, která je spjata s pořizováním zcela nového územního plánu (viz již citovaný bod 35 rozsudku NSS č. j. 1 As 119/2025 – 28). V daném případě se tak navíc dělo po devítiletém období, kdy území odpůrkyně nebylo regulováno žádným územním plánem. Logicky platí, že čím delší je období bez regulace (tedy: území se rozvíjí bez ohledu na původní koncepci), tím méně je „na co navazovat“, a tím menší je legitimní očekávání vlastníků, že jejich pozemek bude regulován původním způsobem. Již sama skutečnost, že odpůrkyně neměla devět let žádný územní plán, tak oslabuje legitimní očekávání navrhovatelů.
49. K uvedenému ještě přistupuje důležitý fakt, že navrhovatelé (popř. jejich právní předchůdci) – ač tvrdí, že jejich pozemek byl dle předchozího územního plánu zastavitelný již od roku 1999 (což s ohledem na obsah změny č. 2 předchozího územního plánu ani nemůže být pravda, to ale soud již ponechává stranou), *na něm po celých 25 let žádný stavební záměr neuskutečnili ani o něj nepožádali či alespoň nezačali s jeho přípravou* (alespoň to netvrdí a neplyne to ani z obsahu správního spisu), a to *při vědomí, že ke dni 31. 12. 2015 zanikne platnost předchozího územního plánu* (tzn., že bude nutno vydat územní plán nový, v němž může být funkční využití jejich pozemku odlišné). Jak tedy poukázala odpůrkyně zejm. v odůvodnění rozhodnutí o námitkách, pozemek navrhovatelů je fakticky (stále) ornou půdou a navrhovatelé nezískali ani žádné pravomocné rozhodnutí směřující k jeho zastavění. Byť tedy skutečně nelze tvrdit, že by vymezením plochy s funkčním využitím, které odpovídá stavu faktickému (resp. dle katastru nemovitostí), automaticky nedocházelo k zásahu do práv navrhovatelů, je tato skutečnost – spolu se skutečností, že navrhovatelé Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

dlouhodobě nepřistoupili k využití pozemku dle (jimi tvrzeného) původního způsobu regulace, velmi podstatná. Jak plyne z již citovaného rozsudku NSS č. j. 7 As 269/2024 – 35, navrhovatelé si museli být vědomi toho, že v budoucnu nemusí být možné dotčené pozemky zastavět (i s ohledem na omezenou platnost předchozího územního plánu), neboť kontinuita územního plánování není bezbřehá. Navrhovatelé argumentují, že pokud by období bez regulace vedlo k zániku kontinuity, znamenalo by to, že dostatečně dlouhá „neaktivita“ obce by ospravedlňovala zásah do nabytých práv. Současně ale netvrdí, že v daném případě byla odpůrkyně „neaktivní“ při přípravě nového územního plánu. Lze tak jen nad rámec uvést, že zadání bylo schváleno již v roce 2013, tj. ještě v době platnosti předchozího územního plánu. Odpůrkyně tedy zjevně sama neměla zájem na tom, aby její území bylo bez regulace.

50. Soud si je vědom toho, že v rozsudku č. j. 41 A 12/2023 – 64 vztáhl požadavek kontinuity i na případy, kdy předchozí územní plán pozbyl platnosti a až po delší době (zde necelých 7 let) byl vydán územní plán nový. Tento závěr ani nyní nezpochybňuje. Okolnosti odkazované věci byly ale podstatně odlišné. V citované věci navrhovatel *v souladu s předchozím územním plánem získal pravomocná povolení* k odstranění původní stavby na svém pozemku a ke stavbě rodinného domu, a dokonce na jejich základě *již započal s jeho výstavbou* (a původní stavbu odstranil). Nový územní plán však znemožnil právě umístování rodinných domů (viz body 42 a 44 cit. rozsudku). Za takové situace skutečně mohl legitimně očekávat, že obec bude respektovat jak vydaná pravomocná rozhodnutí, tak i faktické využití pozemku (rozestavěný rodinný dům). Soud obci z hlediska kontinuity i vytknul, že nepřihlédla k účelovému určení pozemku, k jakému byl *fakticky přiřazen a využíván po dobu, kdy neměla platný územní plán*. V nynější věci ale navrhovatelé (jejich právní předchůdci) po dlouhou dobu neprojeví žádný záměr k využití svého pozemku dle (tvrzeného) předchozím územním plánem předpokládaného způsobu využití (natož aby získali pravomocné povolení či započali s výstavbou) – a *de facto* si stěžují pouze na údajné snížení jeho hodnoty; a odpůrkyně naopak zohlednila faktické účelové určení pozemku (orná půda) a v souladu s ním vymezila na pozemku navrhovatelů plochu AP určenou k zemědělskému využití. Současně i řádně zdůvodnila (viz dále), proč zde nelze vymezit plochu zastavitelnou (zejm. určenou k bydlení).

51. Za ty opravdu klíčové důvody lze označit změnu právní úpravy, která chrání nezastavěné území, a s tím související ochranu zemědělského půdního fondu a skutečnost, že odpůrkyně již má dostatek zastavitelných ploch pro svůj předpokládaný rozvoj (zejm. pro bydlení). Nebylo by tedy ani možné odůvodnit vymezení dalších na pozemku navrhovatelů. Tyto důvody již judikatura obecně aprobovala jako dostatečné k narušení kontinuity územního plánování (viz rozsudky NSS č. j. 7 As 269/2024 – 35, bod 40, a č. j. 2 As 112/2024 – 40, bod 13). Navrhovatelé se tedy mýlí v tom, že by samotná změna právní úpravy nemohla být důvodem pro odklon od předchozího řešení územního plánu. Nemají pravdu ani v tom, že stavební zákon z roku 2006 nepřinesl žádnou významnou změnu. Jak správně uvedla odpůrkyně, stavební zákon z roku 2006 – na rozdíl od svého předchůdce z roku 1976 – výslovně chrání nezastavěné území [tj. pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo zastavitelné plochy, viz § 2 písm. f)], jak plyne z § 18 odst. 4 a 5, a upravuje povinnost odůvodnit vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch [viz § 53 odst. 5 písm. f)]. Navrhovatelům tak lze jen dílčím způsobem přisvědčit v tom, že ochranu zemědělského půdního fondu skutečně zakotvoval zákon o ochraně zemědělského půdního fondu již od roku 1992, a to včetně plošné ochrany v rámci územního plánování [viz § 4 a § 5 odst. 1 a 2 tohoto zákona ve znění účinném ke dni vydání vyhlášky č. 7]. Pořád ale platí, že stavební zákon z roku 2006 (nově) neumožňuje Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

„jen tak“ vymezovat zastavitelné plochy, nejsou-li skutečně potřeba (zejm. s ohledem na rozvoj území a míru využití zastavěného území, viz § 18 odst. 4 a 5), což je samo o sobě i dle NSS relevantním důvodem k prolomení kontinuity. Ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu a ochraně nezastavěného území navíc došlo i k relevantní změně spočívající v tom, že se nepotvrdily dosavadní předpoklady rozvoje obce, jde-li o předpokládaný nárůst obyvatel (viz další bod).

52. V tomto ohledu odpůrkyní zmiňované skutečnosti skutečně svědčí o tom, že nebylo třeba vymezovat jakékoliv další zastavitelné plochy. Podstatné je, že odpůrkyně musela vzít v potaz pravomocná územní rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, resp. další kroky vedoucí k umístění staveb (viz rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2024, č. j. 10 As 209/2023 – 42, bod 49, a nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2025, sp. zn. IV. ÚS 2217/24). Některá z pravomocných rozhodnutí podmiňujících realizaci staveb již byla dokonce provedena, neboť příslušné pozemky byly slovy odpůrkyně „zainvestovány“ inženýrskými sítěmi a komunikacemi, popř. již byly rozparcelovány v katastrální mapě. Odpůrkyně tedy byla povinna přihlížet právě k navrhovateli namítané potřebě kontinuity územního plánování, primárně ovšem ve vztahu k těm vlastníkům, jimž vzniklo silnější legitimní očekávání než navrhovatelům, kteří nedisponovali žádným pravomocným rozhodnutím, ani netvrdili, že by provedli jakékoliv konkrétní kroky k přípravě realizace stavby dle předchozího územního plánu, a odvolávali se jen na snížení hodnoty pozemku. Zastavitelné plochy, které odpůrkyně v důsledku snahy o dodržení kontinuity (ve vztahu k pozemkům vlastníků disponujícím pravomocnými rozhodnutími) převzala z předchozího územního plánu, ovšem byly zcela dostačující pro její rozvoj, a dokonce přesahovaly kapacitní možnosti obecní infrastruktury (občanské vybavení, čistírna odpadních vod, zásobování pitnou vodou, trafostanice). Z toho důvodu odpůrkyně vymezila plochy pro občanskou vybavenost, a především zavedla pro další výstavbu v některých plochách (zejm. v největší ploše Z.14) etapizaci. Již z toho je zřejmé, že žádné další zastavitelné plochy nemohly být vymezeny, neboť by narážely na nedostatečnou infrastrukturu. Jejich vymezení by bylo i zcela neopodstatněné s ohledem na dosavadní a očekávaný rozvoj odpůrkyně. I přes „bouřlivý“ rozvoj v posledních letech (zvýšení počtu obyvatel ze 188 na 396 v letech 2000 až 2007) je totiž zřejmé, že se zdaleka nenaplnily předpoklady urbanistické koncepce z roku 1998, která počítala s nárůstem počtu obyvatel na 800 v roce 2005, jak konstatoval orgán ochrany zemědělského půdního fondu (a navrhovatelé to nezpochybňují). Podobně lze poukázat na to, že změny předchozího územního plánu z let 1997 a 1999 počítaly s nárůstem počtu obyvatel na 1 000, přesto ke dni 31. 12. 2011 v obci stále trvale bydlelo jen 313 obyvatel. Za situace, kdy nyní vymezené plochy pro bydlení (jejichž vymezení se odvíjelo od pravomocných rozhodnutí) vystačí pro 1 700 obyvatel (a ubytovací kapacity pro dalších 100), je zjevné, že k vymezování dalších ploch neexistuje žádný pádný důvod. Odpůrkyně tak logicky poukázala na to, že by s ohledem na rozvoj území nebylo možné odůvodnit potřebu vymezení zastavitelných ploch [ve smyslu § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona z roku 2006]; resp. nezbytnost určení zemědělské půdy k jinému než zemědělskému účelu (§ 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Ke všemu uvedenému ještě přistoupila urbanistická hlediska a ochrana krajiny [§ 18 odst. 4 věta druhá a § 19 odst. 1 písm. b), d) a i) stavebního zákona z roku 2006 a § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny] – konkrétně snaha o zachování kompaktního sídla v krajině a zamezení rozšiřování nových zastavitelných ploch vybíhajících radiálně do volné krajiny (zejm. k lesním pozemkům na severovýchodě od jádra odpůrkyně).

53. Pokud tedy navrhovatelé odpůrkyni vyčítají, že jednostranně upřednostnila veřejné zájmy a nevymezila zastavitelné plochy ani na části jejich pozemku (či jejich využití nepodmínila regulačním plánem nebo jinak), je třeba konstatovat, že ochrana nezastavěného území, zemědělského půdního fondu, jakož i nedostatečná kapacita infrastruktury, bránily ve vymezení *jakýkoliv* dalších zastavitelných ploch, zejména těch pro bydlení. Upozorňují-li dále na to, že nepožadovali nutně plochy pro bydlení, ale alespoň zachování způsobu využití dle předchozího územního plánu, je třeba říci, že zcela pomíjejí, že dominantním využitím ploch sportovně komerčního a zemědělského využití (o nichž se domnívají, že na jejich pozemku byly vymezeny) byla mj. právě obytná funkce (jak ostatně sami navrhovatelé ve svých námítkách požadovali, viz str. 153 odůvodnění územního plánu). Výše uvedené důvody se tedy plně uplatní i pro tento typ využití – vymezení takové plochy by bylo zbytečné pro rozvoj obce, v rozporu s ochranou nezastavěného území a zemědělského půdního fondu a nebyla by pro ni dostatečná infrastruktura (a bylo by v rozporu s ochranou krajiny a urbanisticky nevhodné). Navrhovatelé v námítkách navíc ani nepřednesli žádné smysluplné důvody pro existenci takové zastavitelné plochy (odůvodňující prolomení ochrany nezastavěného území) ani nic o tom, jak by ji vlastně plánovali využít (postavit sportoviště apod.). Odkazovali jen na (údajné) znehodnocení svého pozemku a finanční hledisko (viz str. 151 odůvodnění územního plánu). Zjevně tedy sledovali jen zhodnocení jejich pozemku (resp. z jejich mylného pohledu zachování hodnoty). Lze dodat, že argumenty kvalitou zemědělské půdy, popř. tím, že pozemek navazuje na zastavěné území, nijak nesvědčí pro *nezbytnost* zastavění, tedy nevyvrací argumenty odpůrkyně o ochraně nezastavěného území, popř. zemědělského půdního fondu. Jen nad rámec tak lze uvést, že i půda IV. a V. třídy ochrany je chráněna § 4 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a veškeré zastavitelné plochy jsou v územním plánu vymezeny na půdě této kvality, takže ani v tomto směru by jejich vymezení na pozemku navrhovatelů nebylo příznivější. Pozemek navrhovatelů pak sice z malé části navazuje na zastavěné území, ale prakticky vůbec na plochy pro bydlení (pouze zcela zanedbatelnou částí na jihozápadní straně; jinak je téměř zcela obklopen plochami AP, popř. ZZ – plochy zeleně či LU – plochy lesní a z malé části plochami OK – plochy občanského vybavení). Lze tedy souhlasit s odpůrkyní i v tom, že vymezení zastavitelných ploch na pozemku navrhovatelů by bylo v rozporu s urbanistickými hledisky a ochranou krajiny.
54. K námitce diskriminace soud ve shodě s odpůrkyní doplňuje, že ve vztahu k pozemkům v ploše Z.14 již bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o umístění stavby inženýrských sítí a komunikací (ze dne 20. 11. 2008, je součástí správního spisu včetně doložky právní moci) a došlo k dělení pozemků, které je zaneseno do katastrální mapy. Odpůrkyně to musela vzít v potaz v souladu s principem kontinuity a legitimního očekávání (viz již citovaný rozsudek NSS č. j. 10 As 209/2023 – 42 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2217/24), a z toho důvodu zde ponechala zastavitelnou plochu (byť ji lze zastavět až ve II. etapě a pod podmínkou vydání regulačního plánu). V případě pozemku navrhovatelů ovšem žádné takové rozhodnutí neexistuje. Není tedy ve srovnatelném postavení, a nedošlo tak k nepřípustné diskriminaci navrhovatelů.

Závěr a náklady řízení

55. S ohledem na výše uvedené soud návrh zamítl jako nedůvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

56. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 větou druhou s. ř. s. Odpůrkyně byla ve věci plně úspěšná, má proto právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšným navrhovatelům. Odpůrkyně je malou obcí, jejíž obecní úřad nevykonává rozšířenou působnost. Lze tak předpokládat, že obhajoba územního plánu přesahuje její běžnou úřední činnost, a proto má nárok i na náhradu nákladů na zastoupení advokátem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, a dále bod 51 rozsudku NSS ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 As 164/2023 – 67). Náhradu nákladů řízení odpůrkyně tvoří: odměna advokáta za čtyři úkony právní služby po 4 620 Kč (převzetí a příprava zastoupení, seps vyjádření k návrhu a k replice a účast na jednání) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, paušální náhrada hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, náhrada cestovních výdajů z Brna do Prahy a zpět na jednání soudu v celkové délce 426 km ve výši celkem 3 651,63 Kč (základní náhrada při sazbě 5,90 Kč/km a náhrada za pohonné hmoty při kombinované spotřebě 7,7 l/100 km a ceně 34,70 Kč za litr paliva, vše podle vyhlášky č. 573/2025 Sb.); a náhrada promeškaného času stráveného cestou na jednání a zpět v rozsahu 10 započatých půlhodin po 150 Kč podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu, tj. 1 500 Kč. Zástupce odpůrkyně je zároveň plátcem DPH, proto je náhrada nákladů na zastoupení navýšena i o náhradu této daně ve výši 5 340,64 Kč (21 %). Náhrada nákladů řízení odpůrkyně tak činí celkem 30 772,27 Kč. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit tuto částku odpůrkyni ve lhůtě třiceti 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.). Soud odpůrkyni nepřiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v odměně advokáta a paušální náhradě hotových výdajů za vyjádření ze dne 7. 1. 2026, neboť skutečnosti v něm uvedené mohly být součástí již prvního vyjádření k návrhu. Tento náklad byl tedy nedůvodně vynaložený (*a contrario* § 60 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. ledna 2026

Lenka Oulíková v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.