



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Kryštofa Horna a soudců Martiny Kotouček Míkoláškové a Jana Peroutky ve věci

navrhovatelky:

Ing. A. L.
bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Malínkem
sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, Praha 2

proti
odpůrkyni:

obec Vodochody
sídlem Školská 59, Vodochody

zastoupena advokátem JUDr. Janem Kerbachem
sídlem Spotřebitelská 483, Praha 5

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2024 – územního plánu Vodochody, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Vodochody ze dne 2. 12. 2024

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 18 404,10 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně JUDr. Jana Kerbacha, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

- 1. Navrhovatelka se návrhem** podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení výše označeného opatření obecné povahy (dále též „napadené OOP“ nebo „nový ÚP“) v rozsahu zařazení pozemků parc. č. XA, XB a XC

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

v katastrálním území Vodochody u Prahy (dále jen „dotčené pozemky“; všechny pozemky zmíněné v tomto rozsudku se nachází ve stejném katastrálním území) do funkčních ploch NP – přírodní (či funkčně ekvivalentních ploch dle hlavního výkresu napadeného OOP). Soud z předloženého listu vlastnictví ověřil, že navrhovatelka vlastní dotčené pozemky.

2. Navrhovatelka namítá, že podle územního plánu obce Vodochody schváleného zastupitelstvem odpůrkyně dne 2. 9. 2002, ve znění jeho změn č. 1, 2, 3 a 6 (dále jen „původní územní plán“) byly dotčené pozemky součástí zastavěného území v ploše obytné/smíšeně obytné. Bezprostředně totiž navazují na pozemek st. p. č. XD, na němž je umístěný rodinný dům č. X. Společně se stávající zástavbou tak představují kompaktní celek. Přestože se nacházejí na okraji zastavěného území předpokládaného pro rezidenční rozvoj, odpůrkyně je nově zakreslila do funkční plochy NP – přírodní. Taková změna funkčního využití dotčených pozemků zasahuje do navrhovatelčina vlastnického práva, neboť znemožňuje jejich běžné stavební využití, výrazně snižuje jejich ekonomickou hodnotu a zasahuje do legitimního očekávání navrhovatelky, že je bude moci využít k obytné zástavbě, jak předpokládal původní územní plán.
3. Takový zásah navrhovatelka považuje za nepřiměřený a jednostranný. Argumentuje tím, že ačkoliv dotčené pozemky tvoří přirozené pokračování stávající obytné zástavby, byly zcela vyloučeny z obytné funkce. Naopak jiné zemědělské pozemky odpůrkyně nově převedla do obytné nebo smíšeně obytné plochy, a to i za cenu jejich zaboru ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) pro rozvoj zástavby. Tento postup je diskriminační, neboť navrhovatelku nepřiměřeně zatěžuje, zatímco vlastníky srovnatelných pozemků zvýhodňuje, aniž by takové nerovné zacházení ospravedlňovala objektivní kritéria.
4. Odpůrkyně vypořádala navrhovatelčiny námitky paušálně. Změnu funkčního využití dotčených pozemků odůvodnila nesouhlasným stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje, potřebou redukovat neúměrně rozsáhlé zastavitelné plochy v obci, aktuálně neudržitelně nastaveným rozvojem obce a omezenou kapacitou čistírny odpadních vod (dále jen „ČOV“) a zdrojů pitné vody. Navrhovatelka se domnívá, že tyto důvody se týkají celého území obce. Nevysvětlují však, proč odpůrkyně přistoupila k přísnější regulaci právě dotčených pozemků, ani proč nebylo možné zvolit mírnější formy regulace, např. snížení intenzity zástavby, etapizace či podmínky napojení na infrastrukturu. Absence dostatečně individualizovaného odůvodnění porušuje zásadu proporcionality a zatěžuje napadené OOP vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.
5. **Odpůrkyně ve vyjádření** k návrhu navrhla jeho zamítnutí. Odkazuje na vypořádání navrhovatelčinych námitek v odůvodnění napadeného OOP. Nový ÚP stanoví legitimní zájem na ochraně přírody, udržitelném rozvoji a kapacitách infrastruktury. Individuální odůvodnění změny každého pozemku není nutné, pokud odpůrkyně obecně odůvodní potřeby území (kapacitní limity ČOV, zdroje pitné vody, nadměrný rozvoj) a sledované cíle. Pokles tržní hodnoty pozemků sám o sobě není důvodem pro zrušení napadeného OOP. Původní územní plán je pouze nezávazným podkladem ke zpracování nového územního plánu, nicméně nezavazuje obec k tomu, aby pozemky převedla do stejných ploch. Diskrece obce umožňuje rozdílné řešení lokalit, je-li odůvodněné veřejným zájmem. Navrhovatelka nemá právo ani na náhradu za změnu v území, neboť 15 let nekonala a blokovala kapacity zástavby. Nový ÚP sleduje ochranu krajinného rázu, zachování zemědělské půdy, řízený rozvoj obce, zajištění technické a dopravní infrastruktury a kapacit občanské vybavenosti. Vynětí některých pozemků ze zastavitelných ploch je nezbytné pro zachování udržitelného rozvoje obce. Odpůrkyně provedla zásah nejšetrnějším způsobem, neboť část pozemků zůstala zastavitelná, část byla převedena do územních rezerv s možností budoucího využití a pouze nezbytný rozsah byl převeden do plochy zemědělských a zeleně. Jelikož vymezení zastavitelných ploch bylo učiněno na základě urbanistické návaznosti, dostupné infrastruktury a plánované koncepce obce, zachovává rovné zacházení mezi účastníky. Řešení je odůvodněné, podloženo odbornými posudky, územně analytickými podklady a veřejným projednáním.

6. **Navrhovatelka v replice** namítá, že odpůrkyně opakuje pouze obecné argumenty redukce zastavitelných ploch. Nevysvětluje však, proč se tyto důvody do nového ÚP promítly právě tak, že zrovna dotčené pozemky byly převedeny do plochy přírodní, zatímco jiné pozemky byly ponechány nebo převedeny do plochy umožňující budoucí obytné využití. Územní plánování musí zohledňovat kontinuitu, koherenci a legitimní očekávání vlastníků pozemků, zejména při tak zásadní změně funkčního využití. Skutečnost, že navrhovatelka v minulosti nerealizovala výstavbu na dotčených pozemcích, nezakládá právo obce aplikovat vůči ní přísnější režim bez přezkoumatelných důvodů. Odpůrkyně měla povinnost k navrhovatelčiným námitkám konkrétně vysvětlit, jaká objektivní kritéria byla použita pro rozložení omezení mezi vlastníky obdobně situovaných pozemků. Územní plánování je založené na vyvažování veřejných a soukromých zájmů, nelze proto tvrdit, že ochrana ZPF vylučuje jakékoliv rozvojové využití území. Odpůrkyně navíc připouští zábory půdy pro jiné rozvojové plochy v obci.
7. **Odpůrkyně v duplice** zopakovala, že navrhovatelka 15 let nekonala. Znovu shrnula důvody, pro které bylo napadené OOP přijato a citovala judikaturu NSS.

Podstatné skutečnosti vyplývající ze spisové dokumentace

8. Původní územní plán řadil v grafické části dotčené pozemky do plochy označené jako území obytné smíšené I. etapa v rámci zastavěného území.
9. Napadené OOP dotčené pozemky nově zařadilo do plochy přírodní. Z hlavního výkresu grafické části nového ÚP je zřejmé, že dotčené pozemky se nacházejí na okraji obce. Na východní straně sousedí s hranicí zastavěného území (konkrétně s plochou určenou pro bydlení individuální), z ostatních stran sousedí s plochou přírodní, plochou zeleně ochranné a izolační, zemědělskou plochou a silnicí III. třídy. Na protější straně silnice se též nacházejí zejména plochy přírodní a zemědělské.
10. Během pořizování napadeného OOP navrhovatelka uplatnila proti návrhu námitky ze dne 29. 5. 2022. Ve vztahu k dotčeným pozemkům namítala, že podle původního územního plánu byly součástí zastavěného území obce určeného k trvalému bydlení. Nesouhlasila s jejich přerázením do plochy přírodní. Jelikož zpracovatelem poslední změny původního územního plánu (změny č. 6 z roku 2019) byl tentýž zpracovatel jako v případě nového ÚP, měla navrhovatelka legitimní očekávání, že bude moci na dotčených pozemcích realizovat výstavbu rodinného domu. Tím spíš, že dotčené pozemky přímo navazují na zastavěné území a jsou jedinými pozemky, které byly takto přerázeny. K posunutí hranic zastavěného území nebyl důvod, neboť na dotčených pozemcích nedošlo k žádné změně. Zákon umožňuje odnětí zemědělské půdy ze ZPF, právě na zastavitelných plochách lze odnímat půdu přednostně. V důsledku zařazení dotčených pozemků do plochy přírodní dojde k narušení navrhovatelčina legitimního očekávání a ke vzniku majetkové újmy vinou znehodnocení dotčených pozemků. Navrhovatelka proto požadovala zařazení dotčených pozemků do plochy bydlení individuální, případně jiné plochy umožňující výstavbu. Po opakovaném veřejném projednání podala navrhovatelka další námitky ze dne 17. 5. 2023 obdobného znění.
11. Odpůrkyně v odůvodnění napadeného OOP navrhovatelčiny námitky vypořádala. Námitkám ze dne 29. 5. 2022 v rozsahu dotčených pozemků nevyhověla s tím, že při tvorbě nové územně plánovací dokumentace nemusí být plochy, obsažené v předchozí územně plánovací dokumentaci, převzaty do nového územního plánu. Rozhodnutí o vyjmutí ploch pro bydlení bylo provedeno na základě nesouhlasného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje. Rozvoj obce nelze navyšovat, neboť již nyní je nad hladinou udržitelnosti (rozvoj navržen v rozsahu 36 %). Snahou nového územního plánu je proto redukovat neúměrně rozsáhlé zastavitelné plochy v území. Nové zástavbě brání i nedostatečná kapacita ČOV a omezená kapacita zdrojů a technické možnosti zásobení pitnou vodou. V současné době nelze garantovat napojení nebo připojení plánované výstavby. Rozsah koncepce tedy odpovídá míře urbanizace řešeného území tak, aby nepřekračoval normy kvality životního prostředí. K námitkám ze dne 17. 5. 2023 odpůrkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

vedla, že se netýkají úprav provedených v rámci opakovaného veřejného projednání. Zároveň odkázala na vypořádání předchozích námitek.

Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

12. Soud se nejprve zabýval procesními předpoklady projednání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V dané věci je zjevné, že nový ÚP byl vydán formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
13. Navrhovatelka svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků, které jsou regulací obsaženou v napadeném OOP přímo dotčeny, což není mezi účastníky sporné. Proti napadenému OOP navíc podala námítky během jeho pořizování. Navrhovatelka je tedy aktivně procesně legitimována k podání návrhu.
14. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu plynoucí ode dne účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 27. 12. 2024, návrh podaný dne 12. 12. 2025 je tudíž včasný. Návrh má též všechny zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatelka opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.
15. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 4 s. ř. s.). Napadené OOP přitom přezkoumal v mezích navrhovatelkou uplatněných návrhových bodů a toliko v rozsahu, v jakém navrhovatelka proti územnímu plánu brojí (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
16. Pokud jde o rozhodující právní stav, pak je třeba zohlednit přechodnou úpravu § 323 odst. 9 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále jen „nový stavební zákon“), 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 bylo napadené OOP vydáno již za účinnosti nového stavebního zákona (k jeho účinnosti viz též ustanovení § 334a odst. 1 a 2), tak opakované veřejné projednávání bylo zahájeno ještě za účinnosti (starého) stavebního zákona. Při přezkumu napadeného OOP je proto třeba vycházet z úpravy (starého) stavebního zákona.
17. Navrhovatelka v návrhu poukazuje na tzv. pětikrokový algoritmus (test) přezkumu opatření obecné povahy, který byl vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). V pěti krocích tohoto algoritmu soud zkoumal, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy (1. krok), zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (2. krok), zda byl při vydávání opatření obecné povahy dodržen zákonem stanovený procesní postup (3. krok), zda opatření obecné povahy není v rozporu s hmotným právem (4. krok) a zda je zvolená regulace proporcionální (5. krok). Přitom se zabýval jen těmi kroky, které navrhovatel zahrnul do návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát však v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, vyslovil, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný – v tom smyslu, že soud, tím méně účastníci nemusí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se stává dobrovolnou pomůckou. Tím pádem není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává.

Jednání dne 27. 4. 2026

18. Při jednání účastníce odkázaly na svá písemná podání a ve stručnosti zopakovaly předešlou argumentaci.

19. Soud na návrh navrhovatelky provedl důkaz náhledem na aktuální snímek katastrální mapy (ortofoto) dotčených pozemků a ověřil, že přímo sousedí s pozemkem parc. č. XE v katastrálním území, na němž se nachází stavební parcela č. XD s rodinným domem. Provedl též k důkazu list vlastnictví na č. l. 8, ze kterého vyplývá, že je navrhovatelka vlastnící dotčených pozemků.
20. Soud naopak neprovedl navrhované důkazy listinami, které jsou součástí předloženého správního spisu [hlavní výkres grafické části původního územního plánu, hlavní výkres grafické části napadeného OOP, výkres základního členění území napadeného OOP, výkres předpokládaných záborů ZPF, námitky navrhovatelky ze dne 29. 5. 2022 (tj. námitka č. X), námitky navrhovatelky ze dne 17. 5. 2023 k opakovanému veřejnému projednání (tj. námitka č. X), a odůvodnění napadeného OOP včetně vypořádání navrhovatelčiných námitek], neboť jeho obsahem se důkaz neprovádí (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

Posouzení návrhu soudem

21. Úvodem soud předesílá, že kvalita a preciznost ve formulaci návrhových bodů a jejich odůvodnění v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí soudu (srov. obdobně rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, a ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108). Soud není oprávněn za navrhovatelku vyhledávat či dovytvářet návrhové body.
22. K samotnému přezkumu územního plánu soud připomíná, že podle judikatury Ústavního soudu je územní plán společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 99 definuje jako územní společenství občanů (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 29). Při přezkumu územně plánovací dokumentace tedy soudům „nepřislouží 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 přislouží je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“ (viz např. rozsudky ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41, bod 16, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, bod 65).
23. Úkolem soudů při přezkumu zásahu do práv navrhovatelů je zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (viz rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS). Při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se tak soud řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení takového opatření by měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Afs 3/2013-36).
24. Navrhovatelka v procesu pořizování napadeného OOP uplatnila námitky (viz bod 10 tohoto rozsudku), jimiž nesouhlasila s novým zařazením dotčených pozemků do plochy přírodní. Argumentovala zejména tím, že podle původního územního plánu byly dotčené pozemky součástí zastavěné plochy, přičemž stále přímo navazují na zastavěné území. Změna funkčního využití zasáhne do jejího legitimního očekávání, že bude moci na dotčených pozemcích realizovat výstavbu rodinného domu a povede ke znehodnocení dotčených pozemků. Nyní má navrhovatelka za to, že odpůrkyně vypořádala její námitky paušálně, aniž vysvětlila, proč redukuje zastavitelné plochy v této lokalitě, zatímco jinde podporuje rozvoj obytných ploch, z jakého důvodu ze zastavitelné plochy vyňala právě dotčené pozemky, a zda by nepostačovala mírnější opatření.
25. Požadavky na míru konkrétnosti vypořádání námitek proti opatření obecné povahy se postupně vyvíjely. NSS nejprve vyslovil názor, že na rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné

požadavky jako na standardní rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to zejména co do přezkoumatelnosti odůvodnění (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Následně však Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování. Takový postup by totiž mohl představovat zásah do práva na obecní samosprávu. Rovněž NSS dospěl v rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35, k závěru, že při hodnocení odůvodnění rozhodnutí o námitce proti návrhu územního plánu se soudy musejí vyvarovat přehnaného formalismu, v jehož důsledku by mohly nepřipustně zasáhnout do práva obce na samosprávu a ohrozit funkčnost územního plánování. Též vyložil, že rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu je třeba vnímat ve vzájemné souvislosti s celkovým odůvodněním opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena. Je přitom třeba mít na paměti, že určitá míra obecnosti je při vypořádání námitek podaných k územnímu plánu nezbytná.

26. Je pravda, že odpůrkyně vypořádala navrhovatelčiny námitky obecně, neboť uvedla pouze důvody pro redukci nadměrných zastavitelných ploch v celé obci – udržitelnost rozvoje obce, nedostatečná kapacita ČOV, omezené zásobování pitnou vodou a ochrana kvality životního prostředí (viz 11 tohoto rozsudku). Vzhledem k poměrně obecné formulaci navrhovatelčinych námitek však soud považuje takové vypořádání za dostatečné a přezkoumatelné. Podstatné je, že odpůrkyně identifikovala veřejné zájmy stojící proti zájmům navrhovatelky.
27. Konkrétnější odpověď na uplatněné námitky pak vyplývá z odůvodnění napadeného OOP. Potřeba redukovat dosud nevyužité zastavitelné plochy a usměrňovat jejich rozvoj se totiž prolíná celým novým ÚP, který tyto potřeby dokonce stanoví mezi hlavní zásady a cíle koncepce rozvoje. Akcentuje též nutnost respektovat limity využití území v oblasti ochrany přírody a krajiny, vod, ochrany ZPF a minimalizovat zábory půdy s vyšším stupněm ochrany (srov. str. 6-7 textové části napadeného OOP). V původním územním plánu byla zastavěná plocha obce vymezena neúměrně vzhledem k přírodním hodnotám území, přičemž většina původně navržených zastavitelných ploch nebyla doposud využita (srov. str. 38 odůvodnění napadeného OOP). Obec přitom disponuje zejména půdami I. a II. třídy, které tvoří většinu ploch v území (srov. str. 85 odůvodnění napadeného OOP). Ze samotného rozhodnutí o námitkách je zřejmé, že odpůrce z výše uvedených důvodů oproti původnímu územnímu plánu vyjmul ze zastavitelné plochy značné množství pozemků v různých lokalitách (srov. např. námitku č. 3 na str. 98, námitku č. 7 na str. 100-101, námitku č. 17 na str. 105-106, či námitku č. 20 na str. 109 odůvodnění napadeného OOP). Za těchto okolností odpůrkyně nemusela zvlášť odůvodňovat, proč redukovala zastavitelné plochy mj. v lokalitě, kde se nacházejí dotčené pozemky.
28. Jelikož účelem nové regulace je celkové omezení výstavby s ohledem na nedostatečné kapacity v obci a veřejný zájem na udržitelném rozvoji a ochraně kvalitní zemědělské půdy, je logické, že mírnější opatření např. formou etapizace, či snížení intenzity zástavby, by nevedlo ke sledovanému cíli. Dotčené pozemky se totiž nacházejí právě v území II. třídy ochrany ZPF (srov. výkres předpokládaných záborů půdního fondu, který je součástí napadeného OOP). To, že zákon za určitých podmínek umožňuje zábor půdy vyšší ochrany, neznamená, že odpůrkyně nemůže legitimně upřednostnit zájem na zachování půdy před soukromým zájmem navrhovatelky. Tím spíš, když tak činí plošně na celém území obce. Cíle nové územní regulace tedy soud považuje za legitimní a přiměřené z hlediska zásahu do navrhovatelčina vlastnického práva. Ostatně § 18 odst. 1 a 4 stavebního zákona řadí udržitelný rozvoj území a veřejný zájem na ochraně přírodní hodnoty území mezi cíle územního plánování. Klade také důraz na vymezování zastavitelných ploch s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Soud tudíž v projednávané věci neshledal porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů.

29. Navrhovatelka sice namítá, že odpůrkyně jiné zemědělské pozemky naopak převedla do zastavitelné plochy (bydlení individuální či smíšené obytné) a navrhla jejich zábor ze ZPF, nicméně nespecifikuje, jaké konkrétní pozemky má na mysli. Odkazuje toliko na výkres předpokládaných záborů půdního fondu. Přestože úlohou soudu není za navrhovatelku dohlédávat zmíněné pozemky, tak z odůvodnění napadeného OOP (str. 86 a násl.) zjistil, že předpokládané zábory půdy v zastavitelné ploše bydlení individuální se týkají ploch označených Z1, Z2, Z3, Z6, Z8, Z9, Z11, Z19 a P2. Žádné plochy smíšené obytné určené k záboru soud nenašel. Po porovnání vyjmenovaných ploch s hlavním výkresem grafické části původního územního plánu je zřejmé, že všechny tyto plochy byly zastavitelné již podle původního územního plánu. Odpůrkyně tedy nevymezila tyto plochy nově jako zastavitelné. Oproti předchozí úpravě toliko rozšířila zastavitelnou plochu Z6, Z11 a Z19. Toto rozšíření odůvodnila tím, že Z6 se nachází na obtížně obhospodařovatelných pozemcích podél kapacitní pozemní komunikace, též Z11 se nachází na pozemcích, které nelze zemědělsky využít z důvodu nevhodných terénních podmínek a množství náletových dřevin, navíc tyto pozemky doplňují stávající zástavbu, nakonec Z19 odpůrkyně částečně rozšířila na základě doložené dokumentace pro územní rozhodnutí v návaznosti na původní územní plán. Stejně tak odpůrkyně vysvětlila, proč stávající zastavitelné plochy ponechala zastavitelné a navrhla jejich zábor. Uvedené důvody se týkají zejména již probíhající výstavby, realizované infrastruktury, vydaného územního rozhodnutí, umístění mezi několika zastavěnými plochami či stabilizace plochy pro bydlení (srov. tabulku na str. 86-88 odůvodnění napadeného OOP). Tyto objektivní důvody odlišují navržené záborové plochy od dotčených pozemků. Soud proto nepovažuje postup odpůrkyně za nepřezkoumatelný ani diskriminační.
30. Nárok na ponechání dotčených pozemků v zastavitelné ploše nelze dovodit ani ze skutečnosti, že z východní strany navazují na zastavěné území obce. Touto logikou by se mohlo území obce rozrůstat „donekonečna“. Dotčené pozemky se totiž nenacházejí uvnitř zastavěné plochy, nýbrž na jejím okraji, přičemž z ostatních stran jsou obklopeny zelení a zemědělskými pozemky (též na protější straně přes silnici). Nadto, část zastavěného území, s níž dotčené pozemky sousedí, tvoří jediný pozemek se rodinným domem. Od zbytku zastavěného území je dělí silnice a plocha označená jako louky a pastviny (X). Soud tedy nesouhlasí s tvrzením, že dotčené pozemky tvoří „přirozené pokračování stávající zástavby“. Pro ilustraci soud níže přikládá výřez z hlavního výkresu napadeného OOP, na němž jsou dotčené pozemky ohraničené červenou barvou a ukazuje na ně červená šipka.

[obrázek]

31. Pro srovnání soud přikládá též výřez z hlavního výkresu původního územního plánu, kde jsou dotčené pozemky ohraničeny žlutou barvou a opět k nim směřuje šipka. Z porovnání těchto výřezů vyplývá, že odpůrkyně v okolí dotčených pozemků vyjmula ze zastavitelné plochy veškeré dosud nezastavěné pozemky. Pouze na ploše v novém ÚP označené jako X (louky a pastviny) vymezila územní rezervu, k jejímu možnému budoucímu využití však stanovila podmínky (srov. str. 53-54 textové části napadeného OOP).

[obrázek]

32. Nezbyvá než připomenout, že navrhovatelka nemá veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán ponechal pro její pozemky způsob využití, který by si přála. Podoba územního plánu se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí, a nelze se tak legitimně spoléhat na to, že regulace, která navrhovatelce vyhovovala, zůstane v platnosti napořád. Judikatura správních soudů opakovaně uvádí, že vlastníci dotčených pozemků nemají právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy zakonzervovány a nemohly se změnit (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145). Na jednu stranu 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 Ao 2/2010-64). Na druhou stranu však požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Právní úprava tedy dovoluje, aby obec revidovala rozsah svého zastavitelného území dle dosavadní územně plánovací regulace.

33. Zcela obecné výtky, že napadené OOP znemožňuje stavební využití dotčených pozemků, snižuje jejich ekonomickou hodnotu, a tím zasahuje do navrhovatelčina legitimního očekávání, nemohou obstát. Vlastníci pozemků musí být připraveni snést zásah do jejich vlastnického práva, je-li dobře odůvodněn a převažuje-li zájem na nové regulaci nad ochranou jejich práva. Navrhovatelka ostatně ani nespécifikovala, jaký konkrétní záměr měla v plánu na dotčených pozemcích realizovat, či jaké kroky za tímto účelem učinila. Judikatura správních soudů přitom opakovaně vyložila, že princip legitimního očekávání v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování *statu quo*. Z existence dřívějšího územního plánu nelze dovozovat utvoření závazné správní praxe, jelikož by tím byla popřena sama podstata územního plánování. S ohledem na územní a společenský vývoj tak nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů (viz rozsudky NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, č. 2201/2011 Sb. NSS, ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 168/2024-41, bod 32).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

34. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, projednávaný návrh na zrušení opatření obecné povahy v plném rozsahu zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
35. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně byla procesně úspěšná, má tudíž právo na náhradu nákladů řízení, které přesahují jeho běžnou úřední činnost. V této souvislosti soud konstatuje, že odpůrkyně je menší obcí, jež nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení, kterým řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zcela jistě je (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
36. Náklady odpůrkyně sestávají z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 4 620 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsí vyjádření a účast na jednání v délce nepřekračující 2 hodiny podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], k čemuž je dále třeba přičíst třikrát režijní paušál po 450 Kč jako náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za tyto úkony tak podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu odpůrkyni náleží odměna 3 x 4 620 Kč – tj. 13 860 Kč, a podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů advokáta 1 350 Kč (tj. tři režijní paušály po 450 Kč). Soud odpůrkyni nepřiznal odměnu ani paušál za vyhotovení dupliky, kterou zaslala těsně před konáním jednání. Tento úkon není účelný, neboť neobsahoval novou argumentaci, kterou nebylo možno uplatnit ve vyjádření k návrhu nebo na nadcházejícím proběhlém jednání, které odpůrkyně jako jediná požadovala. Součet výše uvedených částek ve výši 15 210 Kč byl zvýšen o částku 3 194,10 Kč odpovídající náhradě za 21 % DPH, neboť zástupce odpůrkyně je plátcem DPH. Celkové náklady řízení odpůrkyně tedy dosahují 18 404,10 Kč. Tuto částku je navrhovatelka povinna zaplatit k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

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

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

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

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

Praha 27. dubna 2026

Kryštof Horn v. r.
předseda senátu