



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka v právní věci

navrhovatelky: **Mgr. Z. S.,**
bytem X,

proti
odpůrci: **město Trhový Štěpánov,**
se sídlem Dubějovická 269, Trhový Štěpánov,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2018 – územního plánu Trhový Štěpánov – vydaného usnesením Zastupitelstva města Trhový Štěpánov ze dne 11. 9. 2018,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelka domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2018 – územního plánu Trhový Štěpánov – vydaného usnesením Zastupitelstva města Trhový Štěpánov ze dne 11. 9. 2018 (dále jen „územní plán“ nebo

„opatření obecné povahy“). Důvody spatřuje v tom, že byla územním plánem zkrácena na svém vlastnickém právu k pozemkům p. č. X, X, X, X, X a X v katastrálním území T. Š. (dále také jen „pozemky navrhovatelky“) tím, že a) nově navržená zastavitelná plocha TŠ 20 je jako jediná zastavitelná plocha ve městě omezena ve využití existencí částí plochy umístěné na plochách polí PK 3994 a 3995, b) bude zasaženo její právo nerušeně užívat nemovité věci zapsané na listu vlastnictví č. X vymezením nových zastavitelných ploch (zejména TŠ 19, TŠ 20) bez adekvátního posílení dopravní a technické infrastruktury, c) pozemek navrhovatelky byl určen pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) a nelze ho přeměnit na novou zastavitelnou plochu TŠ 20, přičemž zastavitelná plocha je významně omezena ve využití. Navrhovatelka považuje územní plán za nezákonný, nesrozumitelný pro nedostatek důvodů k omezení vlastnického práva. Odpůrkyně řádně neodůvodnila rozhodnutí o námitkách navrhovatelky. Proto navrhovatelka navrhl, aby soud zrušil část územního plánu regulující omezení využití plochy TŠ 20.

Obsah návrhu a vyjádření k návrhu

2. Navrhovatelka úvodem rukopisného návrhu uvedla, že její pozemky jsou v územním plánu označeny jako plocha TŠ 20, která byla zařazena mezi zastavitelné plochy pro bydlení v rodinných domech městské a příměstské s výměrou 1,569 ha. Navrhovatelka také vlastní sousedící pozemky p. č. X, X, kde trvale bydlí. Část plochy TŠ 20, v níž bylo omezeno její využití, se nachází na plochách pole PK 3994 a 3995 a má rozlohu asi 0,5 ha (dále jen „část plochy TŠ 20“ či „předmětná plocha“). V této části plochy TŠ 20 nelze umístit stavby či vysokou zeleň z důvodu potřeby zachovat významné panorama města. Odpůrkyně v územním plánu kategorizovala tyto pozemky pro zahradnictví jako stavební parcely a na nich vymezila část, kde je zakázáno stavět a sázet stromy. Avšak odpůrkyně měla pozemky ponechat kategorizované jako zahradnictví.
3. Navrhovatelka zdůraznila, že svůj nesouhlas opakovaně deklarovala v námitkách proti územnímu plánu již od roku 2013 až do jeho schválení v roce 2018, kdy byl na pozemcích PK 3994, 3995 park a veřejná zeleň. Zastupitelstvo odpůrkyně v roce 2018 schválilo přeměnu těchto ploch na stavební parcely s omezením využití pro uvedenou část.
4. Navrhovatelka namítla, že byla porušena zásada proporcionality při regulaci plochy TŠ 20, neboť územní plán nepřiměřeně zasahuje do jejích vlastnických práv. Přitom takový zásah musí být výjimečný, řádně zdůvodněn a prováděn z legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře nediskriminačním způsobem s vyloučením libovůle odpůrkyně. Navrhovatelka zpochybnila existenci veřejného zájmu na regulaci této plochy. Společně s rodinnými příslušníky podala námitky č. 11-25, připomínky č. 5-8 a připomínky po veřejném projednání č. 1-3. Dále podala podnět k přezkumnému řízení u Krajského úřadu Středočeského kraje, účastnila se veřejného projednání návrhu územního plánu a aktivně usilovala o ochranu vlastnického práva k rodinným pozemkům. Nevyhovění námitce požadující vyloučení regulace předmětné plochy z územního plánu bylo odůvodněno ochranou urbanistických hodnot a zachováním výhledu na dominantu města a kulturní památku, kostel svatého Bartoloměje. Odpůrkyně se v odůvodnění územního plánu nezabývala otázkou proporcionality ve vztahu k jiným zastavitelným plochám. Územním plánem bylo vytvořeno dvacet devět nových zastavitelných ploch (TŠ 1-29) o celkové výměře asi 40,31 ha. Pro žádnou z nich nebylo stanoveno omezení využití z důvodu zachování panoramatu města či ochrany kulturní památky. Z hlavního výkresu či plánu koncepce uspořádání územního plánu je zřejmé, že nejrozsáhlejší nová zastavitelná plocha

TŠ 1 o výměře 5,6 ha je blíž ke zmíněnému kostelu než plocha TŠ 20. Přestože z plochy TŠ 1 jsou k dispozici panoramatické výhledy na město, okolní obce či na uvedený kostel, územní plán zde ani v žádné jiné zastavitelné ploše nestanovil žádné omezení využití. Výhledy na významné body města jsou dostupné i z jiných zastavitelných ploch. Odpůrkyně proto postupovala vůči navrhovateli diskriminačně, když stanovila omezení pouze v případě plochy TŠ 20, čímž nepřiměřeně zasáhla do jejího vlastnického práva k předmětným pozemkům. Omezení využití pozemků navrhovatelky kvůli zachování panoramatu je neobhajitelné pro diskriminační a nepřiměřenou povahu. Navrhovatelka neví, proč má být jedinou takto postiženou vlastnící zastavitelné plochy ve městě. V územním plánu od roku 2013 byly předmětné pozemky jediným místem pro park a veřejnou zeleň.

5. Navrhovatelka dále považuje regulaci předmětných pozemků za nezákonnou, jelikož nerespektuje ochranu zemědělské půdy. Tyto pozemky byly určeny pro zahradnictví od roku 1966. Vymezení těchto ploch jako zastavitelného území je v rozporu se stavebním zákonem.
6. Navrhovatelka následně předložila soudu návrh obdobného znění psaný strojopisem. Navíc v něm uvedla, že omezením využití předmětných pozemků došlo ke snížení jejich hodnoty, čímž jí vznikla významná majetková újma. Dále doplnila, že není zřejmé, proč má omezení využití předmětné plochy danou podobu. Zvolené umístění považuje za účelové a diskriminační, neboť nemá nic společného se zachováním panoramatu města. Navrhovatelka odkázala na soudní řízení, jehož předmětem je určení hranic pozemků ve vlastnictví navrhovatelky vedené pod sp. zn. 6 C 206/2016.
7. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že při pořizování územního plánu bylo postupováno v souladu se stavebním zákonem. Plocha TŠ 20 se nachází západně od centra města v zastavěném území v návaznosti na plochy bydlení. Územní plán vymezuje tuto plochu jako BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské. Územním plánem došlo k zredukování zastavitelných ploch, případně k etapizaci výstavby vymezením územních rezerv (viz kupř. plochy TŠ 15, 22, či 17). V ploše TŠ 20 došlo ke změně využití části území, přičemž celé území je určeno pro výstavbu rodinných domů, vyjma vymezené části významného panoramatu města, kde je omezena stavební činnost. Regulace této plochy není v rozporu se zásadou proporcionality. Její využití není podmíněno zpracováním územní studie jako u plochy TŠ 22, regulačního plánu (plocha TŠ 1), není navržena etapizace ve formě územní rezervy ani nedošlo ke zmenšení zastavitelné plochy. Územní plán respektuje stávající síť místních a účelových komunikací a na ploše TŠ 20 umožňuje výstavbu dopravní a technické infrastruktury související s využitím plochy, ale nestanovuje přesné vymezení plochy pro dopravu. Pozemky na této ploše byly využívány jako zahradnictví asi do roku 1990. Nyní jsou využívány k jinému účelu. Již dříve byly v územním plánu určeny částečně k zástavbě a částečně k využití jako výrobní a skladovací plochy. Odpůrkyně se pouze snaží o vyvážený rozvoj území, nikoliv o poškozování navrhovatelky či jiných vlastníků pozemků na svém území.
8. Navrhovatelka v replice setrvala na svém procesním stanovisku. Odmítla, že odpůrkyně usiluje jen o vyvážený rozvoj území. Navrhovatelka musela vynaložit velké úsilí, aby zabránila libovůli zastupitelů města. Dále upřesnila, že návrh územního plánu z roku 2013 vymezil na ploše TŠ 20 veřejný park (jediný na plochách TŠ) a dvě pěší stezky s možností vyvlastnění pozemků. Tato omezení nebyla vůbec zdůvodněna. Pouze v odůvodnění návrhu územního plánu ze září 2016 byla zmíněna ochrana městského panoramatu.

V návrhu územního plánu z ledna 2018 byla ponechána na ploše TŠ 20 zeleň na veřejných prostranstvích, ale vyjmuta jedna pěší stezka bez vysvětlení. V návrhu územního plánu ze srpna 2018 bylo veřejné prostranství nahrazeno veřejnou zelení o totožné výměře a bez stezek. Územní plán ze září 2018 pak nahradil veřejnou zeleně popsaným omezením předmětné plochy. Přitom představuje významnější omezení pozemku, než kdyby byla kvalifikována jako sad či zahrada (soukromá zeleně podle územního plánu). Plocha soukromé zeleně není limitována v souvislosti s ochranou panoramatu města, což platí i pro největší zastavitelnou plochu TŠ 1, jež je omezena asi ve 30 % rozlohy. Proto má navrhovatelka regulaci předmětné plochy za nespravedlivou a v rozporu se zásadou přiměřenosti.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

9. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci.
10. Z územního plánu sídelního útvaru Trhový Štěpánov z roku 1994 vyplývá, že v severní části pozemků navrhovatelky (zhruba 1/3 současné plochy TŠ 20) byla vymezena plocha výroby a skladování a zbývající část pozemků byla zahrnuta do plochy se smíšenou funkcí, která byla určena pro bydlení, občanskou vybavenost, řemesla a drobnou výrobu. Následné změny územního plánu sídelního útvaru Trhový Štěpánov se nijak nedotkly pozemků navrhovatelky.
11. Projednávaným návrhem napadené opatření obecné povahy nahradilo územní plán sídelního útvaru Trhový Štěpánov. Z grafické části územního plánu Trhového Štěpánova ze srpna 2018 (Hlavní výkres č. 2) soud zjistil, že pozemky navrhovatelky byly zahrnuty mezi zastavitelné plochy a označeny jako plocha TŠ 20 s funkcí BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské. Do této plochy zasahuje oblast ochrany urbanistických hodnot – ochrana výhledu na dominantu kostela. Tato oblast je vymezena dvěma přímkami vedoucími od severní hranice plochy TŠ 20 svírajícími úhel asi 45 stupňů. První přímka je rovnoběžná s východní hranicí plochy TŠ 20, a vytváří tak pruh až k jižní hranici této plochy zabírající asi jednu třetinu z celkové rozlohy plochy TŠ 20. Kostel svatého Bartoloměje je přitom situován v blízkosti jihovýchodního cípu plochy TŠ 20 tak, že se nachází na ose úhlu svíraného přímkami.
12. Z textové části odůvodnění územního plánu se ve vztahu ke kulturním hodnotám území podává, že zachování výhledu na dominantu kostela v lokalitě TŠ 20 je příležitostí pro nezakrytí posledního vnitřního panoramatu s pohledem na kostel. I přes budoucí novou výstavbu je blokována vyšší výstavba a zeleň prostřednictvím regulací podmínek. Kostel sv. Bartoloměje je přitom stavbou zařazenou v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky.
13. Podle komplexního zdůvodnění přijatého řešení (viz stranu 54 a násl., bod 13.1.2 ŘEŠENÍ ZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ, ZASTAVITELNÝCH PLOCH A PLOCH PŘESTAVBY) územní plán vymezil zastavitelné plochy v celkovém rozsahu 61,4 ha, z čehož jen 14,5 ha tvoří zastavitelné plochy v zastavěném území – využití rezerv. Návrh zastavitelných ploch z hlediska jejich rozsahu a umístění vychází z předešlé urbanistické koncepce. Zcela nové zastavitelné plochy pouze drobně doplňují plochy zastavitelné dle dosavadní koncepce, což je dáno vysokou zastavěností řešeného území. Nabídka rozvojových ploch je současně snížena přeřazením některých ploch do územních rezerv, jedná se tedy o nepřímou etapizaci a vyjádření preferencí pro rozvoj, aby rozsah ploch nebyl předimenzovaný.

14. Návrh zastavitelných ploch z hlediska jejich rozsahu a umístění vychází z předešlé urbanistické koncepce. Zcela nové zastavitelné plochy pouze drobně doplňují plochy zastavitelné dle dosavadní koncepce, což je dáno vysokou zastavěností řešeného území. Z původní koncepce byla snížena plocha TŠ 15 asi na třetinu. Nabídka rozvojových ploch je současně snížena přerážením některých ploch do územních rezerv, jedná se tedy o nepřímou etapizaci a vyjádření preferencí pro rozvoj, aby rozsah ploch nebyl předimenzovaný. Územním plánem byly vymezeny plochy pro bydlení v prolukách zastavěného území (dosud nezastavěné pozemky uvnitř sídla), což se týká pouze vlastního Trhového Štěpánova, místní části nemají uvnitř žádné rezervy.
15. Dvě největší zastavitelné plochy jsou vymezeny jako plochy, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. Po společném jednání došlo na základě stanoviska krajského úřadu k redukci ploch, územní studie na ploše TŠ 15 byla vypuštěna a plocha má vymezen příjezd a veřejné prostranství. Územní studie na ploše TŠ 22 zůstává, přičemž bude řešit příjezd a lokalitu i s ohledem na rezervu R3 (viz strany 54 a násl., bod 13.1.2 ŘEŠENÍ ZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ, ZASTAVITELNÝCH PLOCH A PLOCH PŘESTAVBY, a strany 81 a násl., bod 14.2 VYHODNOCENÍ POTŘEBY VYMEZENÍ ZASTAVITELNÝCH PLOCH).
16. Rozhodnutí o námitkách a připomínkách je obsaženo v odůvodnění opatření obecné povahy č. 1/2018 ze dne 11. 9. 2018 pod body XV a XVI. Námitce navrhovatelky č. 13 (viz stranu 21) směřující proti omezení využití předmětných pozemků kvůli ochraně panoramatu města nebylo vyhověno. Z odůvodnění se podává, že na základě připomínek navrhovatelky byla nahrazena na předmětných pozemcích plocha zeleně na veřejných prostranstvích plochou pro bydlení v rodinných domech. Omezení výstavby ve vymezené výšce významného panoramatu města bylo zachováno s tím, že se týká jen umístění hlavní stavby. Přípustné je umístění doprovodných staveb, dětských hřišť, sportovních ploch, veřejné zeleně kromě vysoké a dopravní a technické infrastruktury související s využitím plochy TŠ 20. Cílem vymezení výšce významného panoramatu města je ochrana urbanistických hodnot a zachování výhledu na kostel sv. Bartoloměje, jenž je významným orientačním bodem i pro vzdálenější okolí. Jedná se o příležitost zachovat poslední vnitřní panorama města. Námitce navrhovatelky č. 17 týkající se porušení zásady proporcionality v souvislosti s regulací plochy TŠ 20 také nebylo vyhověno s odkazem na zmíněnou ochranu panoramatu města. Omezením realizace hlavních staveb v pruhu podél východní hranice plochy TŠ 20 a vypuštěním původně navržených ploch veřejné zeleně došlo k naplnění zásady proporcionality, tedy k přiměřené právní regulaci soukromých a veřejných zájmů. Dále na základě připomínek navrhovatelky došlo k vypuštění pěších propojení WD 10 a 11 zasahujících do severní a jižní části plochy TŠ 20.

Posouzení návrhu soudem

17. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat. Soud z katastru nemovitostí zjistil, že pozemky navrhovatelky nejsou v jejím výlučném vlastnictví, ale ve spoluvlastnictví s dalšími osobami. Skutečnost, že se k návrhu nepřipojili ostatní spoluvlastníci, nebrání věcnému projednání návrhu (viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, bod 87). Návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou a splněny jsou i všechny další procesní podmínky (podmínky řízení) pro jeho věcné projednání. Soud rozhodl o návrhu v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť oba účastníci s tím výslovně souhlasili.

18. Z porovnání obsahu územního plánu sídelního útvaru Trhový Štěpánov a napadeného územního plánu plyne, že dosavadní plocha s funkcí výroby a skladování byla přeměněna v plochu bydlení, stejně jako dřívější plocha smíšeného území. Toto funkční využití pozemků přitom odpovídá tomu, o co se navrhovatelka po celou dobu pořizování nového územního plánu snažila, tedy aby jí bylo umožněno zastavět pozemky pro potřeby jejích dětí. Navrhovatelka dále poukazovala na to, že pozemky využívá k pěstování ovoce a zeleniny pro obživu vlastní rodiny. Napadený územní plán přitom nebrání pokračovat v tomto způsobu využití pozemků, neboť plochy bydlení v domech jsou vymezeny jako plochy bydlení v rodinných domech se zahradami městského a příměstského charakteru s významným podílem zeleně, tvořící souvislé obytné celky. Ostatně ani doposud nebyly pozemky navrhovatelky součástí zemědělské plochy či zahrádkářské plochy. Ačkoliv v jednotlivých fázích pořizování nového územního plánu byly na pozemky navrhovatelky umístěny plochy, popř. prvky s jiným funkčním využitím, navrhovatelka vlastní aktivitou v tomto procesu docílila toho, že tyto limity (co do způsobu využití pozemků) byly z návrhu územního plánu vypuštěny a nestaly se součástí schválené podoby územního plánu.
19. Základem argumentace navrhovatelky je, že regulace předmětné plochy porušuje princip proporcionality, neboť nepřiměřeně zasahuje do jejího vlastnického práva k dotčeným nemovitým věcem. Soud se s touto námitkou neztotožnil. Z okolností daného případu je zřejmé, že územní plán negativně zasahuje do vlastnického práva navrhovatelky k předmětným nemovitým věcem pouze tím, že ve vymezené části plochy jí zapovídá umístit hlavní stavby či vysokou zeleň, jež by kolidovaly s výhledem na kostel. Navrhovatelce se sice podařilo ovlivnit přípravy územního plánu kýženým směrem, když byly předmětné pozemky zařazeny mezi nové zastavitelné plochy k bydlení, ale již nebylo vyhověno námitkám proti uvedenému omezení z důvodu ochrany panoramatu města.
20. K tomu soud předně uvádí, že rozsah soudního přezkumu zákonnosti napadeného územního plánu limituje neexistence veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku nacházejícího se v území řešeném územním plánem na to, aby územní plán stanovil pro jeho pozemek způsob využití, který vlastník požaduje. V dané souvislosti totiž Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 – 51, konstatoval, „že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. ‚vlastnickou triádou‘ - právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicite zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel jako vlastník parcely p. č. X zcela logicky poukazuje na skutečnost, že v případě, kdy by tato parcela byla zahrnuta jako zastavěné území, došlo by tím k jejímu zhodnocení, neznamená to, že by se takového zhodnocení mohl jakkoli domáhat“ (viz též rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 – 17, a ze dne 30. 1. 2019, čj. 1 As 224/2018 – 62).
21. Vlastníkům pozemků proto v rámci procesu přijímání územního plánu primárně přísluší právo vyjádřit se k navrhovanému funkčnímu využití jejich nemovitých věcí, přičemž však

podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 As 302/2016 – 68, „[p]rávo ‚vyjádřit se‘ neznamená veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán určil určitý pozemek jako zastavitelnou plochu, resp. provedl změnu způsobu využití pozemku. Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem“ (srov. také rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2018, čj. 4 As 281/2018 – 41).

22. Tyto závěry lze vztáhnout též na projednávanou věc s tím rozdílem, že navrhovatelka docílila žádoucí kategorizace předmětných pozemků, avšak za současného stanovení zmíněných omezujících podmínek. Námitka navrhovatelky zjevně míří na pátý bod postupu soudního přezkumu opatření obecné povahy vycházející z ustálené judikatury NSS (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 98), podle něž soud přezkoumává obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).
23. Soud v tomto kroku posuzuje, zda i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva nejde o řešení ve vztahu k navrhovateli zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný excés, šikanu apod. Současně s tím je však vždy nutno uvážit, zda takový zásah skutečně představuje reálné a konkrétní porušení práva navrhovatelky. Soud je tedy povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a (z toho plynoucím) omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s. ř. s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobodné podnikání), a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje (rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009 – 76, obdobně rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008 – 88).
24. Otázkou přiměřenosti obsahu územního plánu, tj. aplikací pátého kroku postupu přezkumu, se zabýval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 47 a násl. Plyne z něj, že územní plán představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli,

nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině schopno zpravidla splňovat uvedené podmínky. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni za předpokladu splnění dalších podmínek strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem.

25. V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánu regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jsoucí zásah).
26. Stručně řečeno, v případě, kdy je územním plánem zasaženo do vlastnického práva osob, je třeba zkoumat, zda byly odpůrcem v daném případě dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ty budou podle rozšířeného senátu dodrženy, pokud jsou současně splněny podmínky, že a) zásah má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zásah je činěn v nezbytně nutné míře, c) zásah je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, d) zásah je činěn nediskriminačním způsobem a konečně e) zásah je činěn s vyloučením libovůle.
27. V projednávaném případě tedy soud musí posoudit, zda omezení spočívající ve vymezení části plochy TŠ 20, kde nelze umístit vysoké stavby a zeleň z důvodu ochrany výhledu na kostel svatého Bartoloměje, splňuje všechny uvedené podmínky. Za daných okolností se nejeví, že by omezení představovalo zásah, který by byl nepřiměřený ve výše uvedeném smyslu. Z odůvodnění opatření obecné povahy se podává, že důvodem pro omezení využití části plochy TŠ 20 je ochrana urbanistických hodnot a zachování výhledu na kostel sv. Bartoloměje.
28. Soud ověřil v Ústředním seznamu kulturních památek ČR vedeném ministerstvem kultury, že kostel sv. Bartoloměje (dále také jen „kostel“) je v něm zapsán pod číslem rejstříku ÚSKP 33810/2-198 a památkově chráněn je od dne 3. 5. 1958. Byť tento seznam památek má jen informativní charakter, soudu toto zjištění postačuje, jelikož tato otázka není mezi účastníky sporná. Zákon předpokládá ochranu takovéto hodnoty v rámci územního plánování (srov. § 18 odst. 4 stavebního zákona). Je nepochybné, že kostel tvoří významnou dominantu města, a to nejen z hlediska kulturně-historického či architektonického (tedy památkového), ale rovněž z hlediska městského krajinného rázu. Jedním ze základních cílů územního plánování je ochránit urbanistické hodnoty sídla [viz

§ 18 odst. 4, § 19 odst. 1 písm. b), d) a e) stavebního zákona], mezi něž patří pohledové propojení různých částí sídla s jeho dominantami. V daném případě směřuje omezení, které navrhovatelka napadá, k tomu, aby z ulice Zahradní, kde má výseč svůj hrot označující pohledové místo a která představuje přechod širšího centra sídla do okrajových částí, bylo možné dohlédnout na věž kostela. Jde tedy o zajištění pohledové komunikace místa na okraji širšího centra s dominantou celého sídla. Pohledová komunikace různých míst je přitom z hlediska urbanistického klíčová, zajišťuje plynulý přechod centra v periferii, aniž by ji však ostře oddělovala pohledovou bariérou. Ochrana těchto urbanistických hodnot představuje legitimní a zákonný důvod zásahu do vlastnického práva navrhovatelky. Soud proto nepřisvědčil tvrzení navrhovatelky zpochybňující existenci veřejného zájmu na regulaci části plochy TŠ 20, neboť jedním z úkolů územního plánování je právě chránit urbanistické hodnoty. Předmětná plocha je obklopena zastavěným územím, její velikost, tvar, nezastavěnost i poloha vůči kostelu zřejmě skutečně dává jednu z posledních příležitostí pro zachování výhledu na kostel uvnitř města.

29. Lze mít také za to, že zásah do vlastnického práva navrhovatelky byl činěn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli [viz podmínky b) a c) zásahu]. Kvůli zachování výhledu na kostel odpůrce nezamezil zcela výstavbě na pozemcích navrhovatelky. Přistoupil k vytvoření nové zastavitelné plochy a jen v jejím rámci vymezil část, kde zakázal umístit vysoké stavby či zeleň, tedy ne veškeré stavby či zeleň, ale pouze takové, které by kolidovaly s výhledem. Poloha omezení není nahodilá. Je koncipována tak, že kostel se nachází na ose úhlu tvořeného hranicemi tohoto omezení, přičemž na pozemky navrhovatelky zasahuje jen v omezené míře. Jedná se jen o pás při východní části plochy TŠ 20 tvořící asi 1/3 její celkové výměry. Zbývající část této plochy má parametry, které jistě umožňují kupř. umístění rodinného domu, resp. několika rodinných domů. Tam, kde zasahuje oblast ochrany výhledu, může navrhovatelka umístit doprovodné stavby, což odpůrce výslovně připustil v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Tuto část plochy lze využít také k vytvoření okrasné zeleně, květinových či zeleninových záhonů nebo jiných prvků sloužících k uspokojení rekreační funkce stavebních pozemků. Pás pozemků navrhovatelky, v němž je zakázáno umístit hlavní stavby, bezprostředně přiléhá ke stávajícím rodinným domům v ulici V. B.. I z hlediska ochrany legitimního požadavku vlastníků těchto rodinných domů na pohodu bydlení je vhodné, aby hlavní stavby nebyly umísťovány v části pozemků navrhovatelky přiléhající k těmto rodinným domům, nýbrž spíše v části, která přiléhá k ulici N. J. (tam ostatně mají být stavební pozemky dopravně napojeny). Je třeba rovněž poukázat na to, že jelikož celá plocha pozemků navrhovatelky je zařazena do plochy BI, započítává se ta část plochy, na kterou se vztahuje navrhovatelkou napadené omezení, do minimální požadované výměry stavebního pozemku a rovněž do minimálního podílu zeleně. Omezení ve využití pozemků navrhovatelky tak nijak nesnižuje jejich celkovou zastavitelnost (a tedy ani hodnotu), pouze klade zvýšené nároky na projektovou přípravu zástavby pozemků tak, aby hlavní stavby nebyly umístěny v pásu, kde to územní plán neumožňuje. V tomto světle lze mít za to, že odpůrce postupoval zcela přiměřeně, zohlednil legitimní požadavky navrhovatelky související s plánovaným způsobem budoucího využití pozemků. Z rekapitulace správního spisu uvedené výše je rovněž jasné, že odpůrce dostatečně odůvodnil rozhodnutí o předmětných námitkách navrhovatelky, což platí i pro rozhodnutí o námitkách navrhovatelky brojících proti umístění zeleně na veřejných prostranstvích a pěších stezek (viz stranu 20 odůvodnění opatření obecné povahy).

30. Soud se neztotožnil ani s námitkou navrhovatelky poukazující na diskriminaci a užití libovůle ze strany odpůrce. Zásah tedy nebyl proveden ani v rozporu s body d) a e) testu přiměřenosti právní regulace. Soud souhlasí s navrhovatelkou v tom směru, že opatření chránící výhled na kostel nebylo uplatněno u žádné další nově vzniklé zastavitelné plochy. Tato skutečnost však sama o sobě neznamená, že vůči ní bylo postupováno diskriminačně. Z hlavního výkresu územního plánu je zjevné, že předmětná plocha má ve městě jedinečný charakter daný její polohou na okraji širšího centra, velikostí a tvarem. Právě tyto vlastnosti vedly k danému umístění omezení na ochranu výhledu na kostel, nemohlo tedy jít o diskriminaci ve vztahu k ostatním nově vytvořeným plochám, jsou-li situovány na diametrálně odlišných místech. Navrhovatelkou napadené omezení se nevztahuje pouze na její pozemky, ale zahrnuje i rozsáhlou navazující část již zastavěného území (v něm přitom toto omezení brání realizaci nových staveb či nástaveb, které by kolidovaly s podmínkami ochrany) a zasahuje i zastavitelnou plochu TŠ 16. Nadto lze dát za pravdu odpůrci v tom, že pozemky navrhovatelky nebyly zdaleka jedinými zastavitelnými plochami, které postihla omezení jejich využití. Například změny v zastavitelné ploše TŠ 01, z níž by teoreticky byl také možný výhled na kostel, podléhají prověření regulačním plánem (viz hlavní výkres územního plánu). Přitom toto zásadní omezení se vztahuje na celou plochu, na rozdíl od omezení, jež je povinna strpět navrhovatelka na svých pozemcích. V regulačním plánu ostatně mohou být stanoveny takové podmínky, aby byl zajištěn výhled na kostel. Lze ještě podotknout, že plocha TŠ 01 není z hlediska urbanistických hodnot srovnatelná s plochou TŠ 20, neboť se nachází na okraji zastavěného území, proto u ní nelze hovořit o zajištění pohledové komunikace mezi dominantou sídla a místem, v němž přechází centrum v okrajové části sídla. Lze poukázat i na další případy omezení zastavitelných ploch zmíněná odpůrcem ve vyjádření k návrhu či uvedená výše při rekapitulaci správního spisu. To, že odpůrce nepostupoval na základě libovůle, ale v souladu se zákonem za účelem naplnění legitimního cíle, přičemž své závěry dostatečně odůvodnil, pak zřetelně dokládá obsah správního spisu a soudem výše popsané počínání odpůrce.
31. Soud nepřisvědčil ani námitce navrhovatelky vztahující se k ochraně zemědělské půdy. Předně mu není jasné, jak mohla být navrhovatelka v tomto ohledu dotčena napadeným opatřením obecné povahy na svých právech, domáhá-li se zrušení regulace bránící zastavitelnosti předmětné plochy. Ani v předchozím územním plánu sídelního útvaru Trhový Štěpánov nebyla tato plocha součástí zemědělské plochy. V tomto aspektu napadené opatření obecné povahy kontinuálně navazuje na předchozí regulaci, plocha je součástí zastavěného území. Navrhovatelka se v procesu pořizování územního plánu postavila jakékoliv podobě plochy zeleně. Odpůrce vyhověl jejím preferencím a navrhovatelka nyní nepochopitelně namítá, že tím postupoval protizákonně. Soud dodává, že obecně je v kompetenci odpůrce v územní plánu změnit kategorizaci plochy ze zemědělské na zastavitelnou. Případné reziduální zemědělské plochy (nikoliv plochy veřejné zeleně) nacházející se v intravilánu obce jsou vhodné k přeměně na plochy zastavitelné, neboť zástavbou volných ploch v intravilánu se chrání nezastavěné území mimo hranice intravilánu obce. Skutečnost, že předmětné pozemky byly zemědělskou půdou od roku 1966, nezakládá nezákonnost rozhodnutí o jejich přeměně na zastavitelnou plochu. Lze také přisvědčit odpůrci, jenž v rozhodnutí o námitkách, resp. ve vypořádání připomínek k návrhu územního plánu uvedl, že vydáním územního plánu samo o sobě nedochází k odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu. Navrhovatelku nic nenutí, aby své pozemky využila právě k zástavbě na úkor jejich stávajícího využití

k samozásobitelskému pěstování zeleniny a ovoce, které je i nadále možné. Navrhovatelka svou námitku více nerozvedla, soud již proto nemá co dodat, neboť nemůže nahrazovat její procesní aktivitu, a stát se tak jejím advokátem (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78).

32. Skutečnost, že v důsledku omezení využití pozemků navrhovatelky mohlo dojít k poklesu jejich hodnoty, což je ovšem toliko nepodložená spekulace navrhovatelky (srov. k tomu opačnou úvahu soudu v bodě 29 shora), je doprovodný negativní důsledek této regulace, který však sám o sobě na hodnocení případu nemůže nic změnit. I v souvislosti s tímto efektem se zásah do vlastnického práva navrhovatelky nejeví jako nepřiměřený, o to méně jako zjevně nepřiměřený v rozporu s požadavkem proporcionality právní regulace.
33. Jako nedůvodnou soud vyhodnotil i námitku navrhovatelky ohledně nedostatečné dopravní a technické infrastruktury. Nemovité věci navrhovatelky na listu vlastnictví č. X bezprostředně sousedí s jižní hranicí plochy TŠ 20 a nacházejí se na ploše BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské. Žalobkyně nijak nerozvedla, jak vznikem nově zastavitelných ploch TŠ 19 a 20 bude zasaženo její právo nerušeně užívat tyto nemovité věci. Soud proto odpovídá žalobkyni v míře obecnosti odpovídající její námitce. Dopravní přístup k těmto plochám je zajištěn, neboť jsou lemovány místní komunikací (viz hlavní výkres územního plánu). Regulace plochy TŠ 20 nebrání umístění dopravní a technické infrastruktury související s jejím využitím (viz odůvodnění rozhodnutí o námitce č. 13), což odpůrce potvrdil i ve vyjádření k návrhu. Údajně nedostatečná dopravní a technická infrastruktura nemůže odůvodnit jiné rozhodnutí v projednávané věci. Jedná se o nově vytvořené zastavitelné plochy, k nimž bude tato infrastruktura vznikat postupně v závislosti na tom, jak se je vlastníci rozhodnou v budoucnu využít. Nikdo nemůže rozumně očekávat, že u nově vymezených zastavitelných ploch bude v územním plánu dokonale zanesena související infrastruktura, není-li jasné, jak konkrétně budou plochy v budoucnu využívány (kupř. kde a jak budou umístěny nové stavby).
34. Soud neprovedl důkazy navržené účastníky pro jejich nadbytečnost. Skutečnosti rozhodné pro posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyplývají v potřebném rozsahu již ze správního spisu, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel. Ostatně řada listin předložených navrhovatelkou je součástí správního spisu.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

35. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným a ani z obsahu správního spisu nevyšla najevo vada procesu pořizování územního plánu, k níž by byl soud povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy v plném rozsahu (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
36. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Odpůrce byl ve věci zcela procesně úspěšný, proto má právo na náhradu nákladů řízení v plném rozsahu. Ačkoliv je odpůrce městem, které nevykonává působnost orgánu územního plánování ani působnost stavebního úřadu, tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení, soud náhradu nákladů odpůrci nepřiznal. Odpůrce v řízení předložil soudu jen jednoduché dvoustránkové vyjádření k návrhu a v řízení ani nebyl zastoupen advokátem. Soud tedy náhradu nákladů odpůrci nepřiznal, neboť mu nevznikly účelné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

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.

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 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 17. srpna 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu