



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

navrhovatele: **J. K.,**
bytem X,
zastoupený advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D.,
sídlem Slavíkova 1568/23, Praha,

proti
odpůrci: **město Černošice,**
sídlem R. 1209, Č.,
zastoupeno advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem,
sídlem Klokotská 103/13, Tábor,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. X schváleného usnesením Zastupitelstva m. Č. dne X, č. X – Změny č. X územního plánu Č.,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a podání účastníků

1. Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení

opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále jen „napadené OOP“) v textové části v p. p. u. p. p. v. a s. – l. p. v z. ú. (X), která zní „m. v. p. X m²“.

2. Navrhovatel uvádí, že byl zkrácen na svém vlastnickém právu k pozemkům p. č. X a X v katastrálním území Č., které se nachází z převážné části v ploše X, neboť napadená podmínka omezuje jejich využití.
3. Navrhovatel namítá, že nebyly dodrženy podmínky pro omezení vlastnického práva vymezené v usnesení rozšířeného senátu N. s. s. (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, za kterých lze omezení vlastnického práva považovat za zákonné. Navrhovatel považuje omezení maximální velikosti pozemků za nepřípustné, neboť postrádá legitimní zákonný důvod. Napadené OOP jako důvod regulace uvádí nepoškozování urbanistického a krajinářského obrazu m. s tím, že „jako nevhodné byly shledány přílišné m. s. orientované vůči sousedním veřejným prostranstvím takovým způsobem, že by vytvářely nežádoucí vizuální dominantu.“ Uvedeného cíle však lze dle navrhovatele dosáhnout stanovením podmínek pro výstavbu, nikoli omezením velikosti pozemků. Namítá, že podmínka brání využití pozemků pro účel, který nemusí obsahovat „m. s.“, např. znemožňuje či ztěžuje majetkoprávní vypořádání či scelení pozemků. Jelikož stávající výměra každého z pozemků navrhovatele přesahuje X m², jakékoli jejich nové využití by dle navrhovatele znamenalo nutnost je zmenšit. Takový zásah do vlastnického práva považuje za nepřiměřený. Dále navrhovatel namítá porušení § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (viz čl. II bod 3 zákona č. 225/2017 Sb.; dále jen „stavební zákon“), podle něhož územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Uvádí, že řešení způsobu orientace konkrétních staveb nemůže být regulováno územním plánem, který může řešit pouze základní koncepci uspořádání území, zatímco umístění a prostorové uspořádání staveb řeší regulační plán.
4. Odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhuje jeho zamítnutí. Zdůrazňuje, že navrhovatel byl v průběhu pořizování změny č. X územního plánu procesně pasivní, neboť neuplatnil proti návrhu pro veřejné projednání námítky. Ani v rámci připomínek uplatněných dne X nevznasl žádnou připomínku směřující proti omezení velikosti pozemku. Odpůrce tak nemohl na tuto námítku věcně reagovat a proporционаlitu regulativu posoudit. To má vliv na soudní přezkum souladu napadeného OOP se zásadou proporcionality, jehož se navrhovatel domáhá. K tomu cituje rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, a ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43. Dále odpůrce uvádí, že z žádného právního předpisu neplyne, že by územní plán nemohl stanovit maximální velikost stavebního pozemku. Jde o běžný způsob regulace užívaný v územně plánovací dokumentaci, stejně jako procentuálně vyjádřená maximální míra zastavitelnosti. Odmítá, že by podmínka nepřiměřeně zasahovala do vlastnického práva navrhovatele. Upozorňuje, že plocha X není na žádném z pozemků navrhovatele vymezena ve výměře převyšující X m². Reálný dopad podmínky si lze představit pouze při slučování pozemků, neboť navrhovatel by nemohl sloučit pozemky p. č. X a X, což však dle odpůrce nepředstavuje zásah do vlastnického práva. Uvádí, že jde o pozemky v z. ú. ř. B., v němž je obecně omezena výstavba, což směřuje k minimalizaci škod na majetku v případě z. Dle odpůrce se podmínka opírá o legitimní a odůvodněný cíl. Jejím účelem je zamezit výstavbě objemných m. s. v lokalitě. Regulaci danou předmětnou podmínkou odpůrce považuje za přiléhavou. Zdůrazňuje, že je třeba ji vnímat v souvislosti s dalšími stanovenými podmínkami. Má-li být dosaženo cíle

zamezení vzniku objemných m. s., pouhé omezení zastavitelnosti na X % by kýženého efektu nemuselo dosáhnout, neboť při sloučení obou pozemků by jejich výměra činila X m², což by umožnilo při maximální zastavitelnosti X % umístění objektu o výměře X m². Podmínku maximální velikosti pozemku je proto třeba vnímat jako doplněk stanovené podmínky o maximální zastavěnosti, čemuž odpovídá též odůvodnění napadeného OOP. Odpůrce nesouhlasí s tím, že by podmínka určovala způsob orientace staveb. Poukazuje na to, že argumentace navrhovatele ohledně nezákonnosti napadeného OOP je zcela obecná. Pokud jde o otázku přiměřenosti regulace (souladu se zásadou subsidiarity), odpůrci není zřejmé, jak by mohlo být reálně vlastnické právo navrhovatele předmětnou podmínkou dotčeno.

5. Navrhovatel v replice opakuje, že cíle uvedeného v odůvodnění napadeného OOP lze dosáhnout stanovením podmínek pro výstavbu. Předmětná podmínka brání scelení pozemků navrhovatele do většího pozemku a jejich využití v takové výměře. Nesouhlasí s odpůrcem, že jde o běžně užívanou regulaci, neboť v územních plánech bývají stanoveny minimální, nikoli maximální výměry pozemků. Judikatura, na kterou odkazuje odpůrce, potvrzuje, že není nezbytné, aby navrhovatel uplatnil námitky proti návrhu opatření obecné povahy. Uvádí, že i bez uplatnění námítky bylo odpůrci zřejmé, jaký je záměr navrhovatele, pokud jde o využití dotčených pozemků. Záměr využití pozemků byl předmětem zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), jehož zahájení bylo odpůrci jako dotčenému územnímu samosprávnému celku oznámeno. K tomu poukazuje na oznámení K. ú. S. k. ze dne 19. 1. 2018 (chybou v psaní uvedeno 19. 1. 2019). Záměr navrhovatele byl projednáván již v roce X na zasedání zastupitelstva odpůrce, které s ním vyjádřilo souhlas. Postoj odpůrce se však následně začal měnit. Navrhovatel se domnívá, že změna nebyla přijata na základě komplexního vyhodnocení potřeby ochrany veřejných zájmů a naplňování cílů a úkolů územního plánování, ale za účelem znemožnění či zkomplikování jeho záměru.
6. Odpůrce v duplice poukazuje na § 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), a na výčet základních podmínek ochrany krajinného rázu, které může územní plán stanovit, mezi nimiž je konkrétně zmíněno též rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití. Za účelem ochrany podmínek krajinného rázu tedy lze stanovit rozmezí výměry pro vymezení pozemků. Současně odpůrce zdůrazňuje, že výčet podmínek je pouze demonstrativní a k ochraně krajinného rázu lze stanovit i jiné obdobné podmínky. Z odůvodnění regulativu, proti němuž navrhovatel brojí, vyplývá, že jeho cílem byla ochrana urbanistického a krajinného rázu m. Stanovení maximální výměry pozemku je dle odpůrce v souladu s vyhláškou č. 500/2006 Sb. i s ustanovením § 43 odst. 3 stavebního zákona. V regulačním plánu je možné dle § 61 odst. 1 stavebního zákona stanovit podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, přičemž dle čl. I odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. lze za účelem ochrany krajinného rázu stanovit například půdorysnou velikost staveb. Tu však předmětná podmínka nestanoví. Zdůrazňuje, že z judikatury NSS, na kterou poukázal ve svém vyjádření, nedovozuje, že by podání námítky bylo podmínkou soudního přezkumu. Je však podmínkou přezkumu proporcionality, jehož se navrhovatel domáhá. Informace týkající se zjišťovacího řízení dle odpůrce nemůže neuplatnění námítky odůvodnit.

Podmínky řízení

7. Soud ověřil, že návrh na rušení napadeného OOP byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.).
8. Navrhovatel svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků p. č. X a X, které soud ověřil v katastru nemovitostí (list vlastnictví č. X). Mezi účastníky není sporu o tom, že jde o pozemky, které jsou napadeným OOP regulovány. Aktivní návrhové legitimaci navrhovatele není na újmu, že proti předmětnému regulativu neuplatnil námitky v řízení o územním plánu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).

Skutková zjištění plynoucí z předložené dokumentace

9. Z územního plánu Č. ze dne X soud zjistil, že pozemky navrhovatele byly zařazeny částí do plochy o. v. – s. a r. v z. ú. X (X), částí do plochy v. a s. – l. p. v z. ú. X (X), východní část pozemku p. č. X byla součástí plochy X (plocha p. – ú. s. e. s., n. b.). P. p. u. p. X byly stanoveny tak, že souvislé zpevněné plochy budou členěny zelení v poměru minimálního podílu X % zeleně z rozlohy jednotlivých zpevněných ploch, výška římsy pro stavby je maximálně X m, měreno od ± 0 m a maximální celková výška je X m.
10. Změnou č. X územního plánu ze dne X byla část pozemku p. č. X zařazena do nově vymezené plochy X – v. a v., mimo ÚSES, podél ulice R. s přípustným využitím pro p. s. a terénní úpravy pro zamezení r. v., jako součást veřejně prospěšného p. o. proti r. ř. B. X vymezeného změnou č. X. Podmínky pro využití plochy X byly stanoveny takto: Hlavní využití: v. n. (neovlivňující okolí funkční plochy), d. s. a p. s.; přípustné využití: a., o. plochy, v. plochy, s., s. a s. zařízení, s. a z. zařízení pro z., jeden s. b. (například byt s., o.) s tím, že nepřesáhne X % výměry podlažních ploch stavby hlavní, maximálně však může mít X m², veřejná prostranství (zejména veřejná zeleň, zpevněné prostory), nezbytné stavby dopravní infrastruktury pro zajištění funkčnosti plochy, nezbytné stavby technické infrastruktury (u novostaveb sítí podzemní umístění) pro zajištění funkčnosti plochy; nepřipustné využití: veškeré takové stavby a využití, které nejsou jmenovány v hlavním nebo přípustném využití, provoz, u kterých lze předpokládat zvýšené množství dopravních pohybů nákladních a těžkých nákladních vozidel a zvýšené zatížení životního prostředí zasahující do okolí vně plochy, vedlejší stavby, které prokazatelně nejsou nezbytné pro užívání hlavní stavby a lze je umístit jako součást dispozice hlavní stavby. Dále bylo stanoveno, že obchodní plochy nepřesáhnou v součtu X % zastavěných ploch, vliv činnosti nesmí negativně ovlivnit kvalitu životního prostředí, kvalitu užívání okolních pozemků, obytné prostředí okolních území, a to ani vyvolanou dopravou. Vyvolaná doprava, zejména nákladní automobilová doprava (navýšení zátěží komunikačního systému sídla), bude minimálního rozsahu. Celková zastavěnost pozemku může být maximálně X % z plochy pozemku, podíl zeleně musí být minimálně X % z celkové plochy pozemku a maximální výška staveb je X m.
11. Dne X schválilo zastupitelstvo odpůrce zprávu o uplatňování územního plánu Č. za období l. X až l. X, která obsahovala pokyny pro zpracování Změny č. X územního plánu Č. (napadeného OOP).
12. M. ú. Č. (dále jen „pořizovatel“) pořídil zpracování návrhu změny územního plánu pro společné jednání. V něm byly mj. doplněny podmínky pro využití ploch X tak, že

maximální výška staveb je X m, přičemž stavby musí směrem nahoru objemově ustupovat buď formou š. s., nebo ustupujícího podlaží; maximální velikost pozemku je X m²; na jednom pozemku se může nacházet pouze jedna stavba hlavní, stavby hlavní na sebe nesmí stavebně přímo navazovat, zástavba nebude vytvářet souvislou hranu vůči veřejnému prostranství, ze kterého budou zachovány průhledy na nezastavěné části pozemku. Pořizovatel veřejnou vyhláškou ze dne X oznámil vystavení návrhu změny územního plánu k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a na internetových stránkách m. Č. Připojil poučení, že každý může uplatnit k návrhu své připomínky do 30 dnů od jeho doručení. Vyhláškou ze dne X oznámil konání společného jednání dne X.

13. Navrhovatel uplatnil dne X připomínky jako vlastník pozemků p. č. X, X, X, X, X a X. V nich uvedl, že pozemky jsou pronajaty společností T. s.r.o., která provozuje v. b. s. Modernizovaná a zmenšená v. s důrazem na začlenění do okolního rázu zástavby a krajiny se bude přesouvat na pozemky p. č. X a X, bývalé prostory v. budou revitalizovány a bude vybudováno s. r. c. „B.“. Záměr byl již představen zastupitelům m., kteří jsou mu nakloněni. Žádal změnu umístění p. o. (X) do plochy X tak, aby se plochy vymezené uvnitř zastavěného území dostaly za ochranu X. Dále žádal vypustit nově navržený regulativ pro plochy X: „nepřípustné je umístění rozsáhlejších s. a., které by vyvolaly dopravní zátěž převyšující X nových vozidel denně.“ Ve vztahu k ploše X žádal o úpravu výškového regulativu tak, aby maximální možná výška zde umístěné technologie byla do X m, a dále o její rozšíření směrem k B. tak, aby korespondovala s nově navrženou hranicí plochy X (tj. k hranici pozemku X směrem k c.). K navrženému omezení maximální výměry pozemků v ploše X nevzneshl žádnou připomínku.
14. Veřejnou vyhláškou ze dne X vyvěšenou na úřední desce téhož dne pořizovatel oznámil konání veřejného projednání návrhu změny č. X dne X. Návrh upravený dle výsledků společného jednání byl vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a na internetových stránkách odpůrce. V návrhu byly zapracovány připomínky navrhovatele týkající se vymezení p. ochrany a regulativu pro plochu X. Požadavku navrhovatele na úpravu maximální výšky technologie v ploše X nebylo vyhověno s odůvodněním, že plocha se nachází v pohledově exponované lokalitě u vjezdu do m., která utváří jeho vzhled, a další zvyšování průmyslové zástavby není vhodné s ohledem na ochranu charakteru Č. jako z. m. Nebyl zapracován ani požadavek navrhovatele na rozšíření plochy X směrem k B. s tím, že další rozšiřování v. směrem k ř. v z. ú. není vhodné z důvodu veřejného zájmu na snižování nepříznivých účinků p. Navrhované podmínky pro využití ploch X včetně maximální velikosti pozemku byly ponechány beze změny. Odpůrce poučil vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem řešení o možnosti podat námitky do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Navrhovatel námitky proti návrhu neuplatnil.
15. Dne X usnesením č. X rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o vydání změny územního plánu. Vydání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne X. Veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce pořizovatele od X do X a v téže době byla zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup.
16. Změnou č. X byly doplněny podmínky pro využití ploch X tak, jak bylo navrženo v návrhu pro společné jednání a veřejné projednání: Maximální výška staveb je X m, přičemž stavby musí směrem nahoru objemově ustupovat buď formou š. s., nebo ustupujícího podlaží; maximální velikost pozemku je X m²; na jednom pozemku se může nacházet pouze jedna stavba hlavní, stavby hlavní na sebe nesmí stavebně přímo navazovat; zástavba nebude vytvářet souvislou hranu vůči veřejnému prostranství, ze kterého budou

zachovány průhledy na nezastavěné části pozemku. V odůvodnění stanovení těchto podmínek pro využití ploch X je shodně jako v návrhu pro společné jednání a veřejné projednání uvedeno, že byly komplexně doplněny prostorové regulativy u ploch v. X. A. v. p. je situován u vjezdu do m., tvoří tak první vizuální dojem pro příjezdějící do m. Č. Byť nebyla zpochybněna funkce a možný význam tohoto v. a., bylo shledáno za nutné aktivity v něm především z urbanistického a estetického hlediska regulovat tak, aby nepoškozovaly urbanistický a krajinářský obraz m. Č. Jako nevhodné tak byly shledány příliš objemné m. s., orientované vůči sousedním veřejným prostranstvím takovým způsobem, že by vytvářely nežádoucí vizuální dominantu. Bylo proto pomocí regulativů maximální velikosti stavebního pozemku a koeficientu zastavěnosti dosaženo maximální velikosti staveb typu menší v. h., určená spíše pro m. či ř. v., o. s. apod. (odůvodnění napadeného OOP, s. X). Do základních principů pro rozvoj m. byl doplněn požadavek ochrany stávajícího charakteru z. m., které bylo definováno jako způsob uspořádání zástavby typický pro většinu území m. Č. vyznačující se převažující zástavbou samostatných rodinných domů v zahradách, velkorysími vzájemnými odstupy staveb, vysokým podílem vzrostlé zeleně (stromů) mezi stavbami a otevřenými průhledy do zahrad. V odůvodnění vyhodnocení souladu s úkoly územního plánování stanovenými v § 19 stavebního zákona bylo uvedeno, že hodnoty byly shledány především v urbanistickém charakteru odpovídající koncepci z. m.; napadené OOP upravilo regulativy platného územního plánu tak, aby byla posílena ochrana stávajícího urbanistického charakteru z. m.

Posouzení návrhu soudem

17. Při přezkoumání napadeného soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
18. O návrhu rozhodl soud bez jednání, neboť účastníci k výzvě soudu nevyjádřili nesouhlas s tímto postupem, a má se tedy za to, že s ním souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud vycházel z obsahu předloženého správního spisu. Dokazování soud neprováděl, vycházel pouze z obsahu předloženého správního spisu. Listiny předložené účastníky jsou buď součástí správního spisu, a proto jimi není třeba provádět dokazování, nebo bylo jejich provedení nadbytečné, neboť prokazují nesporné skutečnosti (výpis z katastru nemovitostí) a skutečnosti nerozhodné pro posouzení této věci s ohledem na níže uvedený právní názor soudu (zápis ze zasedání zastupitelstva odpůrce ze dne X, oznámení K. ú. S. k. ze dne 19. 1. 2018, č. j. 009852/2018/KUSK).
19. V projednávané věci je rozsah věcného přezkumu podstatně ovlivněn tím, že navrhovatel proti podmínce omezující maximální velikost pozemku nebrojil při přijímání opatření obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, bod 23 a část III.2). Navrhovatel přitom neuvedl žádné důvody, které by mu bránily podat námitky proti návrhu územního plánu.
20. Jak konstatoval NSS v rozhodnutí ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, „v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří

svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. (...) Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“

21. V rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, NSS vysvětlil, že proporcionalita opatření obecné povahy nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohla-li pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele být posouzena v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Soud se pak dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí. Soud dále odkazuje na přehled judikatury NSS k této otázce, která je v uvedeném rozsudku shrnuta.
22. O takto zjevný případ se ovšem v projednávaném případě nejedná. Vložení podmínky omezující maximální velikost (stavebního) pozemku nepředstavuje zásah mimořádné intenzity blížící se vyvlastnění pozemků navrhovatele, které by muselo být pořizovateli zřejmé. To platí tím spíše, že navrhovatel v procesu projednávání návrhu územního plánu uplatnil připomínky dle § 50 odst. 3 stavebního zákona týkající se jiných podmínek pro využití plochy X s ohledem na plánovaný záměr na pozemcích (maximální výška technologií), proti podmínce omezující maximální velikost pozemku, která byla v návrhu pro společné jednání uvedena, však ničeho nenamítal. Po odpůrci nelze požadovat, aby sám bez uplatněných námitek pouze na základě oznámení o zahájení zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. hodnotil, zda a jakým způsobem může vložení podmínky ovlivnit záměr vlastníka pozemku a poměřoval proporcionalitu daného regulativu. Takový postup neodůvodňuje ani skutečnost, že se zastupitelstvo odpůrce v roce X, tedy cca p. l. před vydáním napadeného OOP, vyjádřilo kladně k plánovanému projektu navrhovatele na předmětných pozemcích. Jen to, že určitý vlastník pozemku projevil někdy v minulosti zájem svůj pozemek určitým způsobem využít, neznamená automaticky, že by měl zpracovatel územního plánu věnovat jeho pozemku a případným změnám v jeho využití zvýšenou pozornost a domýšlet konkrétní námitky, jež by mohli vlastníci pozemků vznést a hypoteticky se s nimi vypořádávat (viz rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31). Navrhovatelem uvedené okolnosti tedy nepředstavují onu mimořádnou situaci, kdy je třeba se s ohledem na zvláštní intenzitu zásahu do vlastnického práva a její zjevnost odpůrci proporcionalitou regulace zabývat i při pasivitě navrhovatele.
23. Nepodáním námitek bez objektivních důvodů se navrhovatel sám zbavil možnosti, aby jeho námitky směřující proti proporcionalitě napadené části OOP byly vypořádány příslušným správním orgánem. Po soudu nelze požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně, a ochrany vlastnictví navrhovatele na straně druhé, tedy posuzoval přiměřenost napadeného OOP ve vztahu k navrhovateli, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatele příslušný správní orgán (viz citované rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43 a č. j. 10 As 183/2016-35, dále např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2013 č. j. 6 AOs 3/2013-29, či ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31).
24. S ohledem na výše uvedené by soud mohl přistoupit ke zrušení napadeného OOP pouze ze závažných důvodů spočívajících v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces

přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. [1 Ao 2/2010-185](#), či ze dne 13. 5. 2013, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Takové důvody soud při přezkumu napadeného OOP v mezích uplatněných návrhových bodů neshledal.

25. Navrhovatel namítá, že napadený regulativ je v rozporu s § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona, podle něhož územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.
26. Podle § 43 odst. 1 věty první stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Podle § 61 odst. 1 stavebního zákona regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.
27. Podrobnější obsahové náležitosti územního plánu a regulačního plánu jsou obsaženy v přílohách 7 a 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Podle přílohy 7 čl. I odst. 1 písm. f) této vyhlášky textová část územního plánu obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití). Naproti tomu regulační plán podle přílohy č. 11 čl. I odst. 1 písm. b) a d) této vyhlášky vždy obsahuje podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků a podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území. Podle odst. 2 textová část regulačního plánu podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nahrazovaných územních rozhodnutí dále obsahuje a) druh a účel umísťovaných staveb, b) podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami).
28. Ustanovení § 43 odst. 3 věty druhé bylo vloženo do stavebního zákona novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Účel tohoto ustanovení lze nalézt v důvodové zprávě k posledně uvedenému zákonu, v níž se uvádí: „*Novela reaguje na situaci, kdy jsou v rozporu s obsahem a účelem územního plánu, které jsou stanoveny právními předpisy, vyžadovány detaily řešení odpovídající územnímu rozhodnutí nebo regulačnímu*

plánu, který nahrazuje územní rozhodnutí a je vyžadováno posuzování vlivů na úrovni záměru (EIA) již v rámci posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území (má být vyžadována jen SEA). Tato změna má zamezit opakovanému posuzování vlivů záměru. Novela se netýká jen posuzování vlivů, ale také požadavků dotčených orgánů na podrobnosti neodpovídající obsahu a účelu územního plánu, které jsou stanoveny právními předpisy. Pro tuto část novely platí obdobně odůvodnění k § 36 odst. 3“. V něm se uvádí, že „jedním ze základních principů územního plánování je postupné nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje), přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu), po stanovení detailních podmínek umístění, prostorového uspořádání, detailní ochranu veřejných zájmů (např. protihlukové ochrany, ochrany ovzduší atd.) v územním rozhodnutí nebo v regulačním plánu nahrazujícím územní rozhodnutí.“

29. Z citovaných ustanovení a vztahu mezi jednotlivými nástroji územního plánování založeném na postupném zpřesňování regulace vyplývá, že územní plán řeší základní koncepci rozvoje území obce, stanoví podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití a podmínky jejich prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu jako celku, zatímco regulační plán stanoví *podrobné* podmínky vymezení a využití pozemků a pro ochranu hodnot a charakteru území, případně též umístění a prostorové řešení staveb. Stavební zákon nevymezuje konkrétní podmínky pro využití ploch a jejich prostorové uspořádání, které lze územním plánem stanovit. Vyhláška č. 500/2006 Sb. obsahuje pouze demonstrativní výčet možných podmínek. Jejich konkrétní podoba je tedy v rukou pořizovatele a zpracovatele územního plánu a jejich závazné stanovení v rukou zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce. Odpůrce má přitom značnou míru diskrece, která plyne z jeho práva na samosprávu.
30. Podmínka maximální výměry (stavebních) pozemků pro plochu X nepředstavuje překročení kritické hranice podrobnosti, která by byla vyhrazena regulačnímu plánu, popř. územnímu rozhodnutí. Napadený regulativ není *podrobnou* regulací náležející regulačnímu plánu ve smyslu § 61 odst. 1 stavebního zákona, resp. přílohy č. 11 čl. I vyhlášky č. 500/2006 Sb., ani územnímu rozhodnutí ve smyslu § 92 stavebního zákona, resp. § 9 až 13 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Jde o obecné pravidlo, které ve spojení s dalšími podmínkami (maximální celkovou zastavěností pozemku X % a podílem zeleně X % z celkové plochy pozemku) reguluje maximální velikost zastavěných ploch a minimální plochy zeleně v ploše s funkčním využitím X. Ostatní uvedené podmínky jsou totiž díky doplněnému regulativu maximální výměry pozemku vztaženy k maximální referenční hodnotě. Soud poznamenává, že v souladu s odůvodněním územního plánu a deklarovaným účelem předmětného regulativu je třeba pojmem pozemek rozumět stavební pozemek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, jímž se rozumí pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím anebo regulačním plánem, nikoli pozemek ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Napadený regulativ stanoví základní podmínky prostorového uspořádání, konkrétně základní podmínky ochrany krajinného rázu a urbanistických hodnot území – charakteru tzv. z. m., jehož ochranu napadené OOP zdůrazňuje. Umístění ani konkrétní prostorové uspořádání staveb podmínka neřeší. Pokud příloha č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. vyhrazuje regulačnímu plánu stanovení podrobných podmínek pro ochranu hodnot území,

logicky stanovení obecných podmínek je záležitostí, která může být obsažena v územním plánu. Tato námitka tedy není důvodná.

31. Námitkami navrhovatele, že napadený regulativ postrádá legitimní důvod, neboť vytyčeného cíle lze dosáhnout stanovením podmínek pro výstavbu, a představuje nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, se soud nemohl věcně zabývat z důvodu pasivity navrhovatele v průběhu pořizování napadeného OOP, neboť jde o námitky svou podstatou směřující proti proporcionalitě napadeného OOP (viz citovaný rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, a v něm uvedenou judikaturu). Odborné posouzení otázky přiměřenosti v první řadě náleželo odpůrci, případně dotčeným orgánům. Ty se k tomu však vyjádřit nemohly, protože navrhovatel svou námitku dříve nevzněl. Jak bylo výše uvedeno, po soudu není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takový postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, právem na samosprávu a ochranou dalších subjektů, které mohou uplatňovat svá práva v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace (viz rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 32; obdobně též např. rozsudky ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012-59, či ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29).
32. Posouzení OOP z hlediska zásady proporcionality zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnění účelu, v jehož rámci je zjišťováno, zda je konkrétní opatření schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Druhým kritériem je posouzení potřebnosti, v němž je zkoumáno, zda byl použit ten prostředek, který je k základnímu právu nejšetrnější. Třetím kritériem je zkoumání přiměřenosti v užším smyslu, tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl (bod 37 nálezu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10).
33. Problémové okruhy, jimiž se soud zabývá při přezkumu opatření obecné povahy, vymezil NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, podle něhož posouzení opatření obecné povahy spočívá v přezkumu 1) pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) otázky, zda správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy meze své působnosti, 3) otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, 5) obsahu opatření obecné povahy z hlediska přiměřenosti. N. s. s. v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, vysvětlil, že čtvrtý krok algoritmu (materiální kritérium, řešící otázku, zda obsah opatření je v souladu se zákonem) a pátý krok (přezkoumání obsahu z hlediska jeho proporcionality) se z pohledu důsledků neuplatnění námitek ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy do značné míry prolínají. To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také v textech právních předpisů nejrozumnějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných (a *vice versa*).

34. Ačkoli tedy platí, že podmínkou zákonnosti územního plánu je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120), je třeba současně s ohledem na navazující výše uvedenou ustálenou judikaturu konstatovat, že nezákonnost z důvodů neproporcionality regulace lze zásadně úspěšně namítat a může být důvodem zrušení napadeného OOP pouze tehdy, pokud byla namítána ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy a správní orgány ji byly povinny vypořádat. Pokud nebyly námítky uplatněny, lze k soudnímu přezkumu z hlediska proporcionality přistoupit jen tehdy, pokud objektivní důvody bránily navrhovateli v uplatnění námitek, nebo jde o výjimečný případ zjevného a mimořádně intenzivního zásahu do práv, který se svou povahou blíží vyvlastnění. O takový případ však v projednávané věci nejde. Navrhovatel svou pasivitu nikterak neodůvodnil a námitku nepřiměřenosti napadeného regulativu neuplatnil, ačkoli měl možnost tak v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu, o kterém pořizovatel veřejnost v souladu se zákonem informoval, učinit. Tato skutečnost jde proto pouze k jeho tíži. Nelze přitom přehlédnout, že navrhovatel proti předmětnému regulativu neuplatnil ani připomínky, ačkoli připomínky k jiným částem návrhu uplatnil.
35. Na okraj soud obecně konstatuje, že v územním plánu jsou vyjádřeny důvody, jež vedly k doplnění podmínek využití plochy X, ve které se nachází mj. pozemky navrhovatele. Cílem odpůrce bylo prostřednictvím podmínek pro využití ploch zajistit ochranu urbanistických hodnot – urbanistického charakteru tzv. z. m., což odpovídá § 18 odst. 1 a 4 a § 19 odst. 1 písm. b) a d) stavebního zákona (vyváženému vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí a hospodářský rozvoj, rozvoji urbanistického dědictví a ochraně krajiny, stanovení koncepce rozvoje území s ohledem na hodnoty a stanovení odpovídajících urbanistických a estetických požadavků na prostorové uspořádání). Napadený regulativ měl ve spojení s ostatními regulativy stanovenými pro plochu X zajistit, aby v. a. tvořící první vizuální dojem při příjezdu do m. nepoškozoval urbanistický a krajinářský obraz m. příliš objemnými m. s. orientovanými vůči sousedním veřejným prostranstvím takovým způsobem, že by vytvářely nežádoucí vizuální dominantu. Cílem podmínky maximální velikosti stavebního pozemku ve spojení s koeficientem zastavěnosti bylo zajistit maximální velikost staveb (menší v. h.). Cíl, který je napadeným regulativem sledován, lze považovat za legitimní. Stanovení maximální výměry stavebního pozemku [§ 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] je způsobitelné ve spojení s dalšími regulativy (maximální celkovou zastavěností pozemku a minimálním podílem zeleně) dosáhnout zamýšleného cíle – zamezení vzniku příliš objemných m. s., a tím chránit vzhled m., jeho urbanistický charakter a krajinný ráz. Dle názoru soudu se nenabízí jiné zjevně mírnější prostředky k dosažení zamýšleného cíle (limitace maximální možné velikosti staveb tak, aby se zabránilo vzniku velkých m. objektů a zajistily se odpovídající nezastavěné plochy zeleně mezi nimi). Zvolená regulace ponechává na stavebnících, jakým způsobem rozvrhnou plochu přípustné zastavěnosti mezi hlavní a vedlejší stavby. Stanovení podmínek pro výstavbu obecně nepředstavuje ve své podstatě šetrnější regulaci v porovnání s maximální výměrou stavebního pozemku. Soudu nepřisluší, aby domýšlel možné alternativní konkrétní způsoby regulace a poměřoval jejich eventuální dopad do práv všech dotčených vlastníků, jestliže v důsledku procesní pasivity navrhovatele tyto úvahy nebyl povinen učinit příslušný správní orgán vybavený k tomu potřebnými místními a odbornými znalostmi. Proporcionalitou v užším smyslu se nelze zabývat jen v obecné rovině. Soud

pouze podotýká, že navrhovatel ani v návrhu zásah do svých práv blíže nevykládá. Rovněž nevysvětlil a nedoložil, jaký záměr hodlal na dotčených pozemcích realizovat a jakým způsobem jeho realizaci brání napadený regulativ. Jelikož pozemkem je třeba rozumět stavební pozemek, nebrání stanovený regulativ sám o sobě ani případnému scelení pozemků navrhovatele. Současně soud připomíná, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, dále též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68).

Závěr a náklady řízení

36. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
37. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrci, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud nepovažoval náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené, neboť odpůrce je m., které vykonává působnost orgánu územního plánování (pořizovatelem územního plánu byl M. ú. Č.), a lze tedy očekávat, že bude schopen hájit územní plán v soudním řízení. Soud proto o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí 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 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 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 19. února 2020

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