



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

navrhovatelů: **a) Ing. V. S.**
 b) Ing. M. S.
 oba bytem X
 společně zastoupeni advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
 sídlem Na Florenci 2116/15, Praha

proti
odpůrkyni: **obec Kozmice**
 sídlem Kozmice 12, Kozmice
 zastoupená advokátem JUDr. Martinem Vychopeněm
 sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – ú. p. K., vydaného usnesením Zastupitelstva obce K. č. X ze dne 20. 6. 2019,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelé jsou povinni společně a nerozdílně zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 8 228 Kč k rukám JUDr. Martina Vychopeně, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelé podali dne 4. 10. 2019 návrh podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kterým se domáhají zrušení opatření obecné povahy – Ú. p. K., vydaného usnesením Zastupitelstva obce K. č. X ze dne 20. 6. 2019 (dále jen „ú. p.“) v části, kterou byla ve vztahu k zastavěným plochám „X – v. a s. – d. ř. v.“ pod bodem X v kapitole X textové části ú. p. vymezena podmínka prostorového uspořádání znějící: „*max. zastavěná plocha X objektu je X m² (mimo stávající objekty)*“ [dále též „napadený regulativ“].

Obsah návrhu

2. K aktivní procesní legitimaci navrhovatelé uvedli, že jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. st. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X v katastrálním území K. u B. Jelikož zastavěná plocha, kterou tvoří jejich pozemky, je v ú. p. vymezena jako plocha „X – v. a s. – d. ř. v.“, byli zkráceni na svých vlastnických právech.
3. Dále navrhovatelé vymezili návrhové body. Nejprve namítali, že ú. p. je v napadené části nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť z napadeného regulativu jednoznačně nevyplývá, které záměry lze v zastavěné ploše realizovat, a které nikoli. Navrhovatelé se jím proto nemohou řídit, což má dopad na plánované rozšíření stavby č. p. X, která je součástí pozemku parc. č. st. X a jež slouží jako s. h.
4. Taktéž namítali, že napadený regulativ je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť z odůvodnění ú. p. nevyplývá, na základě kterých skutečností byla ve vztahu k plochám X zvolena maximální zastavěná plocha jednoho objektu.
5. Dále namítali, že napadená část ú. p. nepřiměřeným a nespravedlivým způsobem zasahuje do jejich vlastnických práv, protože napadený regulativ není vymezen jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ke sledovanému cíli. Ú. p. v napadené části neumožňuje dosáhnout sledovaného cíle, ú. p. a sledovaný cíl spolu nesouvisí, přičemž sledovaného cíle lze dosáhnout jinými prostředky. Na závěr namítali, že zastupitelstvo odpůrkyně zneužilo zákonem svěřené pravomoci, protože účelově, diskriminačně a svévolně zahrnuje napadený regulativ do ú. p., neboť plocha X je bez dostatečného důvodu regulována nejpřísněji.

Vyjádření odpůrkyně

6. Odpůrkyně ve vyjádření uvedla, že ú. p. byl vydán v souladu s právními předpisy, sleduje zákonem vymezené cíle a úkoly ú. p. Ú. p. nepovažuje za diskriminační, neboť jeho vydáním, resp. podmínkami, dojde k ovlivnění budoucí zástavby na pozemcích všech vlastníků. Dále uvedla, že navrhovatelé podali námitky k návrhu ú. p. opožděně, proto k nim nepřihlédla. Odůvodnění napadeného regulativu považuje za srozumitelné a dostatečné. Forma napadeného regulativu je zvolena s ohledem na krajinný ráz a charakter zástavby. Doplnila, že ú. p. užívá pojmu „objekt“ pro samostatnou stavbu na pozemku, tudíž je zřejmé, že ú. p. se v napadené části týká výhradně nových objektů a stanovené podmínky nelze vztáhnout na plochu přístavby ke stávajícím objektům. Pojem „přístavby“ není ú. p. použit, aby nedošlo k nevhodnému rozšiřování a zvětšování již zastavěné plochy, což by mohl být případ rozšíření stavby č. p. X.

Rozhodnutí bez jednání

7. Soud napadený ú. p. přezkoumal bez nařízení jednání, neboť odpůrkyně s takovým postupem souhlasila a navrhovatelé nevyjádřili na výzvu soudu s takovým projednáním nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Podmínky řízení

8. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy [§ 101a s. ř. s., srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34], kterými jsou existence opatření obecné povahy (dále jen „OOP“), aktivní procesní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
9. Ú. p. se vydává na základě § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o ú. p. a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“) formou OOP. V dané věci byl ú. p. skutečně vydán ve formě OOP usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. X ze dne 20. 6. 2019. OOP bylo v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 21. 6. 2019 a sejmuta dne 8. 7. 2019. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu, a ú. p. tak nabyl účinnosti dne 6. 7. 2019. Napadený akt je tedy OOP, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
10. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části OOP je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným OOP. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, je v řízení o návrhu na zrušení ú. p. aktivně procesně legitimován vlastník pozemku, který je ú. p. regulován (viz bod 36 cit. usnesení). Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, je *„vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.“* Navrhovatelé tvrdili, že napadeným OOP bylo zkráceno jejich vlastnické právo k pozemkům, jež soud ověřil z veřejně dostupných údajů katastru nemovitostí (dostupné na <https://X/>). Soud tímto postupem zjistil, že navrhovatelé jsou spoluvlastníky pozemků specifikovaných v bodu 2 tohoto rozsudku. Jelikož plocha, kterou tvoří jejich pozemky, je dle hlavního výkresu ú. p. vymezena jako plocha „X“ spadající pod plochu „X – v. a s. – d. ř. v.“, v níž navrhují zrušit napadený regulativ, má soud za to, že navrhovatelé předložili relevantní tvrzení o dotčení své právní sféry a jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení části ú. p.
11. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelé v návrhu vymezili, čeho se domáhají. Návrh na zrušení části ú. p. obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný, neboť byl podán v jednoleté lhůtě ode dne nabytí účinnosti ú. p. (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s.). Soud tedy mohl přistoupit k projednání věci samé.

Skutková zjištění

12. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že usnesením č. X ze dne 30. 12. 2016 rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně o pořízení nového ú. p. Usnesením č. X ze dne 6. 9. 2017 zastupitelstvo odpůrkyně schválilo zadání ú. p. Veřejnou vyhláškou ze dne 21. 6. 2018, vyvěšenou na úřední desce odpůrkyně od 25. 6. 2018 do 9. 8. 2018, byl oznámen návrh ú. p. Dne 10. 7. 2018 se konalo společné jednání o návrhu ú. p. podle § 50 odst. 2 stavebního zákona. Veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena od 4. 2. 2019 do 16. 3. 2019, bylo oznámeno, že se dne 8. 3. 2019 koná veřejné projednání návrhu ú. p. a že do 15. 3. 2019 může každý podat připomínky, dotčení vlastníci nemovitých věcí námitky. Veřejné projednání návrhu ú. p. proběhlo dne 8. 3. 2019. V předkládací zprávě k ú. p. ze dne 31. 5. 2019 pořizovatel informoval zastupitelstvo odpůrkyně, že navrhovatelé podali dne 21. 5. 2019 prostřednictvím e-mailu námitky vyslovující nesouhlas s podmínkami v ploše X – v. a s. – d. ř. v., které shledal jako opožděné.
13. Usnesením č. X ze dne 20. 6. 2019 zastupitelstvo odpůrkyně vydalo ú. p. a rozhodlo o námitkách podaných k veřejnému projednání. Ú. p. vymezil na pozemcích navrhovatelů parc. č. X a parc. č. st. X stabilizovanou plochu s rozdílným způsobem využití X – v. a s. – d. a ř. v.
14. Výroková část ú. p. stanovila základní koncepci rozvoje území, urbanistickou koncepci a pro každou plochu podmínky jejího využití. Konkrétně v bodě X kapitoly X stanovila obecné podmínky pro využívání ploch. V podmínce č. X) odst. X odrážce č. X je uvedeno, že *„stávající stavby, které podmínkám prostorového uspořádání nevyhoví, lze bez dalšího udržovat; případné stavební úpravy těchto staveb však musí být s podmínkami prostorového uspořádání v souladu“*. Podmínka č. X) stanoví, že podmínky hlavního, přípustného i podmíněně přípustného využití platí i pro stabilizované území a úpravy stávajících objektů (přístavby, nástavby a dostavby). Z výrokové části X pod bodem X v kapitole X textové části ú. p. vyplývá, že plochy X lze podmíněně připustit k využití pro s. a p. s. V podmínkách prostorového uspořádání je mj. uvedeno, že maximální zastavěná plocha je X % plochy pozemku a maximální zastavěná plocha 1 objektu je X m² (mimo stávající objekty).
15. Z hlavních cílů a urbanistické koncepce ú. p. vyjádřených v jeho výrokové části plyne, že ú. p. je založen na rozvoji původního vesnického sídla s převahou bydlení, ale zároveň i rozvíjející se občanskou vybaveností a pracovními příležitostmi, přičemž pro tento rozvoj je zásadním způsobem určující zachování krajinného rázu, kde jsou v rovnovážném vývoji zachovány přírodní prvky původní krajiny a zastavěného území. Pro zvýšení počtu pracovních příležitostí jsou nově navrženy plochy pro d. a ř. v. a s. v. plochy. Stávající v. a s. plochy menšího rozsahu v území jsou zachovány a respektovány, avšak stávající zástavba ve volné krajině a v lesích nesmí být žádným způsobem zvětšována nástavbami, dostavbami nebo stavebními úpravami. U nových výrobních objektů musí být dodržena stanovená velikost zastavěné plochy jednoho objektu, je však možné je spojovat jednopodlažními krytými koridory nebo chodbami.
16. Z odůvodnění urbanistické koncepce v textové části ú. p. (kapitola X odůvodnění) plyne, že jsou stanoveny podmínky využití ploch a prostorového uspořádání z důvodu zachování charakteristického rázu venkovské zástavby. Proto je zvláště u ploch X a X stanovena minimální velikost parcely pro zástavbu, maximální výška objektu, maximální zastavěná plocha pozemku (event. zastavěná plocha objektu) a minimální plocha zeleně na pozemku stavby. Prostorové podmínky uspořádání jsou navrženy v návaznosti na stávající zástavbu sídel, aby nedocházelo k nepřiměřenému zásahu do stávající zástavby a do krajinného rázu

území. Proto nelze v této zástavbě akceptovat nepřiměřeně velké, plošně či výškově odlišné stavby. Je stanovena plocha nových objektů v rozmezí X–X m² dle průměrné velikosti stávajících objektů původní zemědělské výroby z 2. pol. 20. století, které jsou v zástavbě největší. Ú. p. akceptuje stav území a stávajících objektů včetně „výjimečně velkého“ objektu na pozemku parc. č. X, ale další nadměrné objekty nepřipouští.

17. Ú. p. umožňuje v plochách zastavěných objekty provádět jejich nástavbu nebo přístavbu, ale výhradně jen při dodržení podmínek stanovených v podmínkách prostorového uspořádání v kapitole X výrokové části. Z hlediska celkového řešení stavebních objektů, velikosti zastavěných pozemků a výšky objektů je nutné respektovat přiměřenost nových staveb vůči stávající zástavbě. Dále připouští zástavbu rozdělenou do menších objektů, novou v. zástavbu však vylučuje. Upřednostňuje zástavbu ploch větším počtem menších objektů, případně spojených zastřešenými koridory, před zástavbou v. halami nebo v. přístavbami ke stávajícím objektům s odůvodněním, aby nevznikaly na okraji obce nevhodné dominanty a funkčně cizorodé objekty, které do vesnické zástavby nepatří. Ani v rámci zvýšení počtu pracovních příležitostí v místě bydliště a snížení vyjížděk za práci není vhodná výstavba s. h. velkého rozsahu, která poskytuje v rámci velikosti zastavěných ploch pouze minimum pracovních příležitostí a zhoršuje obytné a životní prostředí nevhodným nárůstem dopravního zatížení (neúměrné zvýšení četnosti dopravy, hluku a imisí).
18. Návrhu navrhovatelů na provedení důkazu listem vlastnictví soud nevyhověl, neboť vlastnictví pozemků ověřil z veřejně dostupných zdrojů katastru nemovitostí. Důkazy situačními variantami záměru a územně plánovací informací neprovedl, neboť shledal, že na základě správního spisu nejsou rozhodné pro posouzení věci. Důkaz námitkami navrhovatelů neprovedl, neboť v posuzované věci nebylo sporné, že navrhovatelé podali námitky opožděně. Zbylé navržené listinné důkazy označené v návrhu soud neprovedl, neboť jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a jehož obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS).

Rozhodná právní úprava

19. Podle § 52 odst. 2 věty první stavebního zákona: *„Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.“*
20. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona: *„Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.“*
21. Podle čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 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.“): *„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 umístování*

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 vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití).“

Posouzení věci

22. Při rozhodování o návrhu na zrušení OOP nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu OOP bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán důvody návrhu; mohl tak napadené OOP nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Při věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
23. K. s. v P. přezkoumal ú. p. v napadeném rozsahu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že návrh navrhovatelů na zrušení ú. p. v části napadeného regulativu není důvodný.
24. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti ú. p. spočívající v nesrozumitelnosti napadeného regulativu. Obecně platí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost mj. v případě, že jeho výrok je v rozporu s odůvodněním. O nepřezkoumatelnost však nejde, pokud je rozpor odstranitelný výkladem, tj. nejsou-li po interpretaci rozhodnutí jako celku s přihlédnutím k obsahu správního spisu a úkonům orgánů a účastníků pochyby o jeho významu (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 – 72), což obdobně platí rovněž pro (ne)přezkoumatelnost ú. p. (viz bod 26 rozsudku NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 6 As 106/2017 – 26).
25. V dané věci je z grafické části ú. p. (hlavního výkresu) zřejmé, že pozemky navrhovatelů jsou součástí plochy X. Z výrokové části ú. p. pak plyne, že jeho obsahem je mj. kapitola X věnující se stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, mezi které plochy X spadají. V podmínce č. X) pod bodem X je uvedeno, že podmínky využití ploch platí i pro stabilizované území a úpravy stávajících objektů, tedy přístavby, nástavby a dostavby. Z bodu X v části vztahující se k plochám označených jako „X – v. a s. – d. ř. v.“ plyne podmínka prostorového uspořádání, která stanoví že maximální zastavěná plocha 1 objektu je X m², jež se nevztahuje na stávající objekty. V textové části odůvodnění ú. p. (str. X) je uvedeno, že „[n]elze akceptovat v této zástavbě nepřiměřeně velké plošné či výškové odlišné stavby. [...] Zvláště ve funkčním využití X a X je nutné předem eliminovat nevhodně řešenou zástavbu plošně velkých a výškově nevhodných staveb vzhledem k okolní zástavbě. Proto je navržená plocha nových objektů v rozmezí X–X m² dle průměrné velikosti stávajících objektů původní zemědělské výroby z 2. pol. 20. století, které jsou v zástavbě největší. Ú. p. přitom akceptuje stav území a těchto stávajících objektů včetně výjimečně velkého objektu na p. č. X. V dalším vývoji obce podobný systém nadměrných objektů dehonestující území, sídlo i krajinu nelze připustit“. Dále se uvádí, že ú. p. umožňuje v plochách zastavěných objekty provádět jejich nástavbu nebo přístavbu, ale výhradně jen při dodržení podmínek stanovených v podmínkách prostorového uspořádání. Z hlediska celkového řešení stavebních objektů, velikosti zastavěných pozemků a jejich výšky je nutné respektovat přiměřenost nových staveb vůči stávající zástavbě. Zástavba rozdělená do menších objektů je možná, nová v. zástavba není akceptovatelná. Ú. p. upřednostňuje zástavbu větším počtem menších objektů, případně spojených zastřešenými koridory, před zástavbou v. h.

nebo přístavbami ke stávajícím objektům, aby na okraji obce nevznikaly nevhodné dominanty a funkčně cizorodé objekty, které do vesnické zástavby nepatří. Není proto vhodná výstavba s. h. velkého rozsahu.

26. Z výrokové části ú. p. ve spojení s odůvodněním vyplývá, že v zastavěné ploše X lze realizovat samostatné nové objekty každý o maximální zastavěné ploše X m², přičemž je možné je případně spojit, nikoli funkčně propojit, zastřešenými koridory. Ú. p. respektuje stávající objekty, tedy i ty které mají zastavěnou plochu větší než nově vymezených X m² v tom ohledu, že se na ně regulativ o maximální zastavěné ploše jednoho objektu nevztahuje. Cílem regulace však je, aby v zástavbě již nevznikaly objekty o nepřiměřeně velké zastavěné ploše. K novým či stávajícím objektům lze sice realizovat přístavbu, absolutně vyloučená je ale přístavba v., tedy dle názoru soudu ta, která sama o sobě překračuje X m² zastavěné plochy, protože podmínky využití ploch platí i pro stabilizované území a úpravy stávajících objektů.
27. Soud konstatuje, že pokud je cílem regulace ú. p., aby v zástavbě nevznikaly objekty o nepřiměřeně velké ploše, zároveň je za dodržení podmínek prostorového uspořádání umožněna realizace přístavby ke stávajícím objektům, poté je dle ú. p. možné, aby objekty společně s novou přístavbou zabíraly celkem pouze X m² zastavěné plochy. Jelikož z odůvodnění ú. p. plyne, že je upřednostněna zástavba větším počtem menších objektů před zástavbou v. h. nebo přístavbami ke stávajícím objektům a zároveň není vhodná výstavba s. h. velkého rozsahu, je jediný logicky správný závěr, že veškeré rozšiřování stávajících objektů, které samostatně či společně se zamýšlenou přístavbou přesahují X m² zastavěné plochy, je v plochách X zakázáno. Je tedy možné realizovat pouze několik jednotlivých objektů nepřesahujících X m² zastavěné plochy, které je možné spojit zastřešeným koridorem. Z těchto důvodů považuje soud stanovenou podmínku napadeného regulativu za srozumitelnou, a napadená část ú. p. proto není nepřezkoumatelná. Návrhový bod je nedůvodný.
28. Argumentace navrhovatelů, že jim M. ú. B., o. v. a p., v územně plánovací informaci o podmínkách využívání území ze dne 7. 8. 2019 nedokázal přesně sdělit výklad napadeného regulativu, nemá s ohledem na výše uvedené posouzení předmětné věci vliv.
29. K návrhovým bodům, jimiž navrhovatelé brojí proti vymezení podmínky napadeného regulativu na jejich pozemcích, je na tomto místě třeba předeslat, že se týkají primárně přezkumu proporcionality obsahu ú. p. Judikatura v této souvislosti dospěla k závěru, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v ú. p. může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřila odpůrkyně v procesu přípravy ú. p. na základě podané námítky či připomínky. Podle rozsudku NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, totiž „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za 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 a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. 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.“ Jinými slovy soudům nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal

v odůvodnění ú. p. odpůrkyně, která je tak zpravidla povinna učinit pouze na základě námitky, kterou v rámci procesu pořizování ú. p. vznesl oprávněný navrhovatel. V rámci každého návrhového bodu je tedy potřeba posoudit, zda konkrétní námitka týkající se přiměřenosti regulace byla navrhovatelem uplatněna rovněž v procesu přijímání ú. p.

30. Pokud jde o proporcionalitu zásahu do vlastnického práva, z ustálené judikatury NSS dále plyne, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesu ú. p., musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Musí tedy mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a může být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením svévole (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). K přezkumu přiměřenosti je však třeba v rámci soudního přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, které neoddělitelně obsahuje i právo uspořádat své ú. p. podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet ú. p., ale pouze korigovat extrémy (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, zejm. body 32 a 44). Platí též, že vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, bod 65). Volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015 – 38, bod 29, a tam citovaný rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).
31. Soud se zabýval návrhovým bodem, jímž navrhovatelé namítali nepřezkoumatelnost ú. p. pro nedostatek důvodů, neboť dle jejich názoru nebylo dostatečně odůvodněno vymezení podmínky napadeného regulativu na jejich pozemcích. Obecně lze uvést, že i OOP musí podle § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona, obsahovat *„esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“* (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). Na druhou stranu, na odůvodnění ú. p. nelze klást přehnané nároky. Jakkoliv musí být logické a přesvědčivé, nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění ú. p. už předem zdůvodňovala příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku (srov. bod 20 rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 – 39). Požadavky na konkrétnost a detailnost odůvodnění se také liší v závislosti na tom, zda navrhovatel v průběhu řízení o ú. p. vznesl proti regulativům napadeným před soudem včasné námitky či připomínky podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. V případě, že navrhovatel zůstane bez objektivních důvodů zcela pasivní, je nutno klást na odůvodnění nižší nároky. Postačí, že je z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele. Samotná obecnost odůvodnění nepředstavuje závažný důvod pro zrušení OOP. Odpůrkyně je povinna konkrétně zdůvodnit regulaci určité funkční plochy, jakož i proporcionalitu zásahu do vlastnického práva navrhovatele teprve až na základě podané námitky či připomínky (srov. body 22, 24 a 25 rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 – 39, a rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 – 49). Z judikatury NSS však plyne, že ke zrušení OOP lze i přes procesní pasivitu navrhovatele přistoupit tehdy, pokud převáží

důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Takové závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah OOP. Závažným důvodem sice, jak již bylo výše uvedeno, není pouhá obecnost odůvodnění – může jím však být jeho naprostá absence. Jde tedy o případ, kdy odůvodnění nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině, takže fakticky zcela chybí (srov. body 17 až 19 rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 – 29, či bod 41 rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53).

32. Z hlediska ochrany práv a zájmů dotčených osob (zejm. vlastníků pozemků a staveb) je zásadním momentem veřejné projednání návrhu ú. p. podle § 52 stavebního zákona, při němž mohou k řešení obsaženému v návrhu ú. p. uplatnit námitky a připomínky. Jak plyne ze správního spisu, návrh (včetně navrhovatelů napadeného regulativu) byl předmětem veřejného projednání konaného dne 8. 3. 2019. Oznámení o jeho konání bylo odpůrkyní včas a řádně zveřejněno vyvěšením na úřední desce. Navrhovatelům tak nic nebránilo v tom, aby se s oznámením a návrhem ú. p. seznámili a uplatnili k němu námitky či připomínky.
33. V posuzované věci je nesporné, že navrhovatelé nepodali včasné námitky ani připomínky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Taková skutečnost vyplývá jednak ze správního spisu, z návrhu navrhovatelů, kteří opožděnost námitek připustili, a z vyjádření odpůrkyně k návrhu. Jelikož navrhovatelé v průběhu projednávání ú. p. podali opožděné námitky, byli proto procesně pasivní. K těmto námitkám tedy odpůrkyně nepřihlížela, neboť byly uplatněny opožděně (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Na tomto místě lze tedy shrnout, že navrhovatelé nepodali žádné námitky a připomínky týkající se předmětných pozemků, k nimž bylo možné přihlídnout. Odpůrkyně tedy nebyla povinna zdůvodňovat konkrétní podmínku napadeného regulativu na jejich pozemcích.
34. Pokud jde o odůvodnění podmínek prostorového uspořádání plochy X, nelze s námitkami navrhovatelů souhlasit. Odpůrkyně podmínky prostorového uspořádání odůvodnila, zejména na str. X odůvodnění ú. p., tím, že jsou nově upřesněny podmínky využití ploch a prostorového uspořádání z důvodu zachování charakteristického venkovského rázu venkovské zástavby. Dále uvedla, že *„prostorové podmínky uspořádání jsou navrženy v návaznosti na stávající zástavbu sídel, aby i pro různá funkční využití ploch nedošlo k nepřiměřenému zásahu do stávající zástavby sídel a do krajinného rázu řešeného území. Nelze akceptovat v této zástavbě nepřiměřeně velké plošné či výškově odlišné stavby. Proto byly stanoveny i parametry v některých plochách s omezením plošného rozsahu objektů např. v plochách X, X, X, X, X, X. Zvláště ve funkčním využití X a X je nutné předem eliminovat nevhodně řešenou zástavbu plošně v. a v. n. staveb vzhledem k okolní zástavbě. Proto je navržena plocha nových objektů v rozmezí X–X m² dle průměrné velikosti stávajících objektů původní zemědělské výroby z 2. pol. 20. století, které jsou v zástavbě největší. Ú. p. přitom akceptuje stav území a těchto stávajících objektů včetně výjimečně velkého objektu na p. č. X. V dalším vývoji obce podobný systém nadměrných objektů dehonestující území, sídlo i krajinu nelze připustit.“* Doplnila, že ú. p. umožňuje v plochách zastavěných objekty provádět jejich nástavbu nebo přístavbu, ale výhradně jen při dodržení podmínek stanovených v podmínkách prostorového uspořádání. V ú. p. je upřednostněna občanská vybavenost všeho druhu, z tohoto hlediska není vhodná výstavba s. h. velkého rozsahu, která

poskytuje v rámci velikosti zastavěných ploch pouze minimum pracovních příležitostí a zhoršuje obytné a životní prostředí nevhodným nárůstem dopravního zatížení.

35. Takové odůvodnění, zejména ve vztahu k maximální možné zastavěnosti plochy jedním objektem v plochách X, je s ohledem na procesní pasivitu navrhovatelů v intencích shora citované judikatury zcela dostačující. Odůvodnění samotného ú. p. odráží i politické požadavky obce (srov. obdobně body 29 až 31 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>), o který zjevně jde i v tomto případě. Lze tedy shrnout, že vymezení napadeného regulativu v plochách X bylo odpůrkyní zdůvodněno s ohledem na procesní pasivitu navrhovatelů dostatečně. Námitka není důvodná.
36. Dále navrhovatelé namítali, že napadená část ú. p. neumožňuje dosáhnout sledovaného cíle, ú. p. a sledovaný cíl spolu nesouvisí, přičemž sledovaného cíle lze dosáhnout jinými prostředky, a že nepřiměřeným a nespravedlivým způsobem zasahuje do jejich vlastnických práv, protože napadený regulativ není vymezen jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ke sledovanému cíli. K těmto námitkám je třeba předně uvést, že se jedná o námitky směřující vůči proporcionalitě obsahu ú. p. Soud znovu odkazuje na závěry rozsudku NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, uvedené v bodě 29 tohoto rozsudku. S ohledem na uvedené závěry NSS, které tento soud mnohokrát zopakoval (viz také jeho rozsudek ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016 – 35), zdejší soud konstatuje, že – jak již bylo výše rozebráno – navrhovatelé námitku ve vztahu zásahu napadeného regulativu do jejich vlastnických práv neuplatnili při projednávání ú. p. včas. Přiměřenosti regulativu se tak nemůže soud zabývat, neboť by byla poprvé přezkoumána až v rámci soudního přezkumu, aniž by se k ní mohla předem v procesu přijímání ú. p. vyjádřit odpůrkyně. Soud pouze konstatuje, že odůvodnění napadené části ú. p. se naplnění sledovaného cíle, kterým je zachování charakteristického rázu venkovské zástavby, věnuje. Tyto námitky soud bez dalšího považuje za nedůvodné.
37. V rozsahu návrhových bodů vymezeného regulativu lze posoudit pouze to, zda omezení vlastnického práva bylo provedeno nediskriminačním způsobem, nebylo svévolné a mělo ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody (srov. bod 52 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). I v tomto ohledu však platí, že k otázce přiměřenosti je třeba přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu.
38. Soud tedy toliko konstatuje, že se mu postup odpůrkyně nejeví jako diskriminační nebo svévolný. Zařazení pozemků navrhovatelů parc. č. X a parc. č. st. X do ploch X – v. a s. nebylo na úvaze odpůrkyně, ale bylo dáno § 11 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, protože je vyloučeno začlenění těchto pozemků do ploch jiného způsobu využití, zejména proto, že stavba na pozemku parc. č. st. X je již jako s. h. navrhovateli využívána.
39. Plocha X není ú. p. vymezena pouze na pozemcích navrhovatelů, ale i na pozemcích parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X jiných vlastníků. Povinnost stanovení podmínek prostorového uspořádání pak plyne z čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Omezující podmínka spočívající ve stanovení maximální zastavěné plochy jednoho objektu na pozemku se zároveň nevztahuje pouze na plochy s rozdílným způsobem využití X, ale i např. na plochy X – s. a v. ($X \text{ m}^2$), plochy X – s. o. a v. ($X \text{ m}^2$), plochy X – v. p. pro

objekty informačních center ($X \text{ m}^2$) či plochy X, X – z. pro s., zařízení a jiná opatření pro o. z. p. a p. ($X \text{ m}^2$).

40. Soud se ztotožňuje i s úvahami odpůrkyně, podle nichž by absence stanovení omezující podmínky pro maximální zastavěnou plochu představovala zásah do venkovského charakteru území obce. Docházelo by k urbanisticky nevhodnému rozšiřování velkých objektů. Umožnění realizace vícero menších objektů vedle sebe plně odpovídá charakteru zastavěnosti obce. Soud dodává, že uvedené je konzistentní i s celkovou urbanistickou koncepcí odpůrkyně, kterou je rozvoj původního vesnického sídla s převahou bydlení a předcházení nepřiměřeného zásahu do stávající zástavby a do krajinného rázu území velkými plošně odlišnými stavbami (viz str. X výrokové části a str. X odůvodnění textové části ú. p.). Soud tak konstatuje, že zásah do vlastnického práva navrhovatelů zjevně nebyl učiněn svévolně a sledoval zákonné cíle, neboť zohlednění urbanistických hledisek spadá mezi cíle a úkoly ú. p. [viz § 18 odst. 4 a § 19 odst. 1 písm. d), m) a o) stavebního zákona]. Uvedené námitky tedy rovněž nejsou důvodné.

Závěr a náklady řízení

41. Soud shrnuje, že návrh navrhovatelů na zrušení ú. p. v části, kterou byla ve vztahu k zastavěným plochám „X – v. a s. – d. ř. v.“ pod bodem X v kapitole X textové části ú. p. vymezena podmínka prostorového uspořádání znějící: „*max. zastavěná plocha 1 objektu je $X \text{ m}^2$ (mimo stávající objekty)*“, shledal v plném rozsahu nedůvodným, a proto jej zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
42. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., z něhož plyne, že právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem má účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Navrhovatelé nebyli ve věci ani z části úspěšní, náhrada nákladů řízení jim proto nenáleží. Odpůrkyni soud přiznal náhradu nákladů řízení. Přitom zohlednil, že jde o malou obec bez rozšířené působnosti. Z tohoto důvodu nelze u odpůrkyně předpokládat odpovídající odborné personální vybavení pro obhajobu napadeného OOP v soudním řízení a náklady na zastoupení advokátem lze považovat za důvodně vynaložené. Náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení tvoří odměna advokáta ve výši 6 200 Kč za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsí vyjádření k návrhu) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a náhrada hotových výdajů ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce odpůrkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení proto patří podle § 57 odst. 2 s. ř. s. i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč. Náhrada nákladů řízení tedy činí celkem 8 228 Kč.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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 3. prosince 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu