



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka v právní věci

navrhovatele: **P. C.**,
bytem X,

proti

odpůrkyni: **obec Louňovice**,
se sídlem Horní náves 6, Louňovice,
zastoupena advokátem Mgr. Josefem Žďárským,
se sídlem Panská 6, Praha,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu x schváleného usnesením Zastupitelstva obce x ze dne 17. 9. 2018, č. 70/2018,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní plán x. schválený usnesením Zastupitelstva obce x. ze dne 17. 9. 2018, č. 70/2018 – se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části, v níž je na pozemcích p. č. X a X v katastrálním území x. vymezena plocha veřejného prostranství X (rozšíření veřejného prostranství „U. p. s.“) a v níž je tato plocha označena jako veřejné prostranství X, pro které lze uplatnit předkupní právo.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. 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.“), se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu x. vydaného usnesením Zastupitelstva obce x. ze dne 17. 9. 2018 č. 70/2018 (dále též jen „opatření obecné povahy“ nebo „územní plán“). Navrhovatel je výlučným vlastníkem pozemků p. č. X a X v katastrálním území x. (dále jen „navrhovatelovy pozemky“). Navrhuje, aby soud zrušil opatření obecné povahy

v části týkající se jeho pozemků, a to pouze v rozsahu vymezení plochy veřejného prostranství (X Stavba X) a plochy pro sady a zahrady na těchto pozemcích. Současně navrhuje, aby soud zrušil blíže specifikovaná rozhodnutí odpůrkyně o námitkách podaných právními předchůdci navrhovatele, která jsou součástí opatření obecné povahy.

2. Navrhovatel v návrhu uvedl, že jeho pozemky byly v předchozím územním plánu obce x. zahrnuty jako celek do zastavitelné plochy. V souladu s tímto předchozím územním plánem bylo na pozemky vydáno územní rozhodnutí na umístění stavby rodinného domu, včetně přípojek, zpevněné plochy a oplocení. Napadeným opatřením obecné povahy bylo funkční určení navrhovatelových pozemků změněno. Na podstatné části pozemků byla vymezena plocha určená pro sady a zahrady a v další části pozemků bylo vymezeno veřejné prostranství X pro stavbu X (rozšíření veřejného prostranství „U. p. s.“). Vymezením těchto ploch v kombinaci s povinností dodržet zákonnou odstupovou vzdálenost staveb od okraje lesa byl navrhovatel zkrácen na svém vlastnickém právu nad míru dovolenou zákonem.
3. Navrhovatel konkrétně ve vztahu k otázce vymezení veřejného prostranství na svých pozemcích uvedl, že tato změna nesleduje naplnění žádného veřejného zájmu, jenž by byl s to aprobovat takovýto zásah do vlastnického práva, není ani v souladu s úkoly a cíli územního plánování [§ 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. V nevelké vzdálenosti od navrhovatelových pozemků se na pozemku p. č. X, jenž je ve vlastnictví odpůrkyně, nachází veřejná sportoviště a dětské hřiště, která mohou mnohem lépe plnit funkci veřejného prostoru (setkávání lidí, posilování lokální soudržnosti). Dále ve zhruba stejné vzdálenosti se nachází pozemek p. č. X, jenž je určen pro výstavbu občanské vybavenosti, a pozemek p. č. X určený pro výstavbu (bydlení v krajině). I tyto pozemky jsou ve vlastnictví odpůrkyně a mohou být vyčleněny pro veřejné prostranství. Zejména pozemek p. č. X by byl k tomuto účelu ideální, neboť je přirozenou spojnici staré a nové zástavby v obci, případný park nebo sportoviště by tedy dobře plnily funkce veřejného prostranství. Ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům není dána skutečná potřeba vytvoření veřejného prostranství, neboť pozemky jsou situovány na okraji obce s velmi řídkou a minimální zástavbou rodinných domů; není zde potřeba vymezovat nové veřejné prostranství. Postup odpůrkyně je nevyvážený, neboť v jiných částech, kde je výstavba realizována na poměrně malých parcelách těsně u sebe, není žádné veřejné prostranství vymezeno. Navrhovatel se domnívá, že nejsou splněny podmínky pro omezení vlastnického práva vymezené v § 170 stavebního zákona, neboť vymezení veřejného prostranství za účelem posilování sociální soudržnosti obyvatel není důvodem pro omezení vlastnického práva.
4. K vymezení plochy s funkčním určením „sady a zahrady“ a „krajinná zeleň“ navrhovatel namítl, že vymezení těchto ploch na jeho pozemcích postrádá dostatečné odůvodnění, neboť pozemky bezprostředně navazují na rozsáhlý les, jenž vymezený účel jednoznačně splňuje. Rozsah těchto ploch výrazně omezuje navrhovatele v naplnění účelu, pro který pozemky koupil, tj. k výstavbě rodinného domu. V případě povolování staveb na jiných pozemcích v této lokalitě nebyly tyto požadavky aplikovány, přístup odpůrkyně se proto jeví jako selektivní a diskriminační.
5. Navrhovatel dále poukázal na to, že limitujícím faktorem je odstupová vzdálenost staveb od hranice lesa (min. 50 m), v důsledku níž (v souběhu s vymezením nezastavitelných ploch na pozemcích) je omezeno užití pozemků pro výstavbu rodinných domů, tedy byla tím zmařena investice navrhovatele do zakoupení pozemků.

6. Navrhovatel namítl, že vydáním opatření obecné povahy byl porušen princip předvídatelnosti rozhodování veřejné správy a ochrany legitimního očekávání, neboť v předchozím územním plánu byly jeho pozemky vymezeny jako zcela zastavitelné a úpravami provedenými v novém územním plánu bylo jejich využití pro uvedený účel výrazně omezeno, ne-li vyloučeno.
7. Závěrem navrhovatel shrnul, že omezení jeho vlastnického práva je svévolné, nemá výjimečnou povahu, není prováděno v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli (veřejné prostranství může odpůrkyně realizovat na pozemcích ve svém vlastnictví).
8. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvedla, že se řádně seznámila s námitkami právních předchůdců navrhovatele, rozhodla o nich a řádně se s nimi v odůvodnění rozhodnutí o námitkách vypořádala. Navrhla, aby soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl.
9. Pokud jde o potřebu vymezit nové veřejné prostranství na navrhovatelových pozemcích, odpůrkyně poukázala na § 18 odst. 2 stavebního zákona. Vymezení pásu o šířce 4 m v jižní části pozemků za účelem založení nového veřejného prostranství uvnitř budoucí zástavby je ve veřejném zájmu. Původně byl tento pás navrhován širší, za účelem vyvážení soukromých a veřejných zájmů došlo ovšem k jeho zúžení. V dané lokalitě je velké množství rozvojových ploch určených pro bydlení a bez zajištění nových veřejných prostranství by se oblast stala satelitem. Odpůrkyně nemůže rezignovat na naplňování cílů územního plánování pouze z toho důvodu, že v jiné části území veřejná prostranství absentují. Jedním z cílů územního plánování je vytvářet předpoklady pro soudržnost obyvatel území. Situování navrženého veřejného prostranství na okraji plánované zástavby je odůvodněno požadavkem, aby potřeby současné generace neohrožily podmínky života generací budoucích. Existence jiných pozemků, které mohou plnit funkci veřejného prostranství, neodůvodňuje absenci nutnosti veřejného prostranství na navrhovatelových pozemcích. Nelze porovnávat funkčnost malého veřejného prostranství na samém okraji zástavby, které má primárně sloužit obyvatelům okolních domů, s funkcí pozemků, které mohou sloužit jako funkční kulturní centrum pro celé okolní území.
10. K vymezení plochy krajinné zeleně odpůrkyně uvedla, že vychází ze stanoviska Městského úřadu Říčany k návrhu zadání územního plánu, který v něm poukázal na kolizi vodního toku se zástavbou vymezenou v předchozím územním plánu. Plocha pro sady a zahrady byla vymezena za účelem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů, neboť Městský úřad Říčany původně trval na zákazu umístění jakýchkoliv staveb ve vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Odpůrkyně tedy vyšla navrhovateli maximálně vstříc, v ploše SZ lze umístit cesty, opěrné zídky, vodní prvky a drobné zahradní stavby. Stanovení ochranného pásma lesa navrhovatele fakticky nijak neomezuje. V daném případě nedošlo k porušení principu předvídatelnosti rozhodování, jinak by nemohl být územní plán prakticky nikdy změněn. Nový územní plán byl projednáván několik let, navrhovatel pozemky nabyt již v době, kdy byl návrh územního plánu veřejnosti zcela znám. K argumentaci navrhovatele § 170 stavebního zákona odpůrkyně uvedla, že k žádnému vyvlastnění v daném případě nedošlo, naopak navrhovatel může své pozemky i nadále použít ke stavbě rodinného domu. Napadené opatření obecné povahy je kompromisním řešením.
11. Navrhovatel v replice poukázal na to, že odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu neuvedla konkrétní a věcné argumenty vyvracející jeho tvrzení o nenaplnění účelu sledovaného

vymezením veřejného prostranství. Přitom právě v absenci takových důvodů pro vymezení veřejného prostranství spatřuje navrhovatel porušení zákona. Odpůrkyně ve vyjádření zmínila, že veřejné prostranství na navrhovatelových pozemcích má sloužit obyvatelům okolní zástavby, ovšem pominula, že významným vlastníkem nemovitých věcí v bezprostředním okolí je právě navrhovatel a jeho manželka. Je iluzorní, že by se na tomto veřejném prostranství scházeli obyvatelé okolní zástavby, tj. navrhovatel se svojí manželkou.

12. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl přitom k závěru, že návrhem napadený správní akt je skutečně opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Návrh byl podán ve lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění zákona č. 225/2017 Sb. Navrhovatel tvrdí dotčení na svém vlastnickém právu k pozemkům, které jsou řešeny napadeným opatřením obecné povahy. Náleží mu proto návrhová legitimace.
13. Soud rozhodl o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy bez jednání, neboť oba účastníci řízení vyjádřili s tímto postupem výslovný souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud dokazování neprováděl, vycházel z listin, které byly shromážděny již v průběhu projednávání územního plánu a které byly podkladem pro opatření obecné povahy.
14. Z obecně závazné vyhlášky č. 12 o vyhlášení závazné části územního plánu obce x. ze dne 6. 9. 2002, čj. 97/2002, soud zjistil, že navrhovatelovy pozemky byly součástí návrhové plochy zeleně. Změna č. X územního plánu obce x se navrhovatelových pozemků nedotkla, změna č. X nebyla nikdy vydána. Změnou č. X schválenou zastupitelstvem obce dne 6. 10. 2006 byla na navrhovatelovy pozemky (v celém jejich rozsahu) rozšířena zastavitelná plocha X jako plocha všeobecně obytná. Tato plocha je určena k trvalému bydlení v domech pro rodinné bydlení, doplňkové stavby drobného rozsahu využívané k veřejnému vybavení a pro obsluhu obce a další doplňkové stavby. Plochu lze využívat i jako užitkovou zahradu a okrasnou zelen. Změnou č. X byla zrušena dříve platná zásada prostorové regulace pro plochu X, a sice aby při okrajích v místech lesních porostů byly ponechány nezastavěné pásy zeleně. V textové části změny č. X územního plánu obce x. je uvedeno, že ochranné pásmo lesa, který se nachází na sousedním katastrálním území, bude částečně zachováno, pro část projednávané lokality je vydáno rozhodnutí k umístění staveb ve vzdálenosti 20 m a více od okraje lesa.
15. Dne 15. 7. 2010 rozhodlo Zastupitelstvo obce x. o pořízení nového územního plánu. V lednu 2011 byl zpracován návrh zadání územního plánu. S. p. P. V. uplatnil k návrhu zadání připomínku, aby do regulativů byla zahrnuta podmínka zachování volného nezastavěného území podél koryt drobných vodních toků o šíři 6 m od břehové čáry na obě strany jako manipulační pruh pro účely správy a případné údržby koryta. V tomto pruhu nebudou umístovány žádné nové stavby. Obdobný požadavek uplatnil i státní podnik Lesy České republiky jako správce vodního toku x. Městský úřad Říčany ve stanovisku ze dne 12. 7. 2011 uvedl, že trvá na umístění jakýchkoliv staveb ve vzdálenosti 50 m a více od okraje pozemků určených k plnění funkcí lesa, okolo vodních toků je třeba ponechat nejlépe 3 m široký pás zeleně, který bude nezastavitelným územím (vyločit umístění oplocení do koryt vodních toků). Do územního plánu je třeba zakreslit drobné vodní toky, např. x na pozemcích p. č. X až X. Městský úřad uplatnil též požadavek na zakreslení všech vodních toků, včetně pásem pro údržbu dle § 49 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, nová oplocení mají být umístěna ve vzdálenosti nejméně 3 m od břehové čáry koryta. V září 2011 bylo schváleno zadání územního plánu, do něhož byly promítnuty shora uvedené požadavky.

16. V návrhu územního plánu z června 2012 určenému ke společnému projednání s dotčenými orgány a krajským úřadem byly na navrhovatelových pozemcích vymezeny plochy krajinné zeleně, sadů a zahrad, bydlení v krajině a parku jakožto veřejně prospěšné stavby X. Následně byl zpracován druhý návrh územního plánu určený ke společnému projednání, a to dne 4. 12. 2014, v němž jsou navrhovatelovy pozemky zahrnuty zčásti ve stávající ploše krajinné zeleně a zčásti v návrhových plochách (sady a zahrady, bydlení v krajině a parky a hřbitovy – místní obslužná komunikace páteřní). Společné jednání se uskutečnilo dne 8. 1. 2015. S. p. P. V. uplatnil požadavek zahrnout do regulativů územního plánu podmínku nezastavitelnosti manipulačního pruhu o šířce nejméně 6 m podél drobných vodních toků z titulu jejich správy a údržby.
17. Dne 26. 1. 2015 podal připomínky k návrhu územního plánu M. B., vlastník pozemku p. č. X. Požádal, aby byl do zastavitelné plochy zahrnut celý tento pozemek, nikoliv jen jeho polovina, jinak poklesne prodejnost pozemku (a tudíž jeho hodnota) a bude zmařen budoucí stavební záměr vlastníka. Vymezil se proti umístění veřejně prospěšné stavby na jeho pozemku, která patrně souvisí se záměrem vybudovat park „U. p. s.“, který je však zcela neadekvátní tomu, že se v blízkosti zástavby nachází les. Téhož dne podali námítky i manželé P. a M. K., vlastníci pozemku p. č. X, kteří poukázali na snížení hodnoty pozemku a zmaření záměru výstavby vícegeneračního rodinného domu.
18. Dne 20. 3. 2017 byl zpracován návrh územního plánu k veřejnému projednání, které se uskutečnilo dne 24. 4. 2017. V něm byly na navrhovatelových pozemcích vymezeny stejné stávající a návrhové plochy jako v návrhu k projednání s dotčenými orgány, pouze byla zúžena plocha krajinné zeleně, čímž došlo k rozšíření plochy sadů a zahrad, a dále byla zmenšena plocha parku a hřbitova, čímž byla rozšířena plocha bydlení. Místní obslužná komunikace – páteřní je vyznačena jako stav a prochází plochou parku a hřbitova, na které je umístěna veřejně prospěšná stavba; plocha krajinné zeleně je vyznačena jako veřejně prospěšné opatření. Dne 4. 5. 2017 manželé K. doručili pořizovateli územního plánu přípis označený jako námítky a otázky proti záměrům a změnám k územnímu plánu x., v němž žádají o poskytnutí písemných odpovědí na otázky formulované v přípisu ze dne 22. 1. 2015.
19. Dne 23. 5. 2018 byl zpracován upravený návrh územního plánu, v němž došlo k dalšímu zúžení stávající plochy krajinné zeleně na navrhovatelových pozemcích, k rozšíření návrhové plochy bydlení v krajině a vypuštění návrhové plochy parky a hřbitovy. Plocha krajinné zeleně již není vymezena jako plocha pro veřejně prospěšné opatření, na jižním okraji pozemků je vymezena veřejně prospěšná stavba X. Opakované veřejné projednání upraveného návrhu územního plánu proběhlo dne 25. 6. 2018.
20. Dne 19. 6. 2018 podali námítky manželé K. jakožto spoluvlastníci pozemku p. č. X. Vyjádřili v nich nesouhlas s užitím pozemku pro veřejné prostranství X „U. p. s.“. Textová část návrhu územního plánu neobsahuje dostatečné odůvodnění změn využití pozemku oproti dosavadnímu územnímu plánu. V části pozemku vymezené pro veřejné prostranství jsou umístěny rozvody inženýrských sítí, elektřina je řešena „kioskem“ o výšce 1 m, zakončení vodovodní a kanalizační přípojky je řešeno povrchovým betonovým poklopem. Návrh územního plánu nepracuje s jejich přemístěním. Jde o nepřiměřený zásah do vlastnického práva, o projev svévole, neboť s vlastníky pozemku o změně nikdo nejednal, neexistuje ani veřejný zájem na změně využití pozemku. Manželé K. dále vyjádřili nesouhlas s velikostí plochy krajinné zeleně a plochy sadů a zahrad navržených na pozemku, žádají ponechání pozemku v zastavitelné ploše určené k bydlení v krajině.

V neposlední řadě nesouhlasili s velikostí zakresleného ochranného pásma lesa a požadovali jeho zakreslení dle již uplatněných odstupů u stávajících staveb v ploše X, tedy dodržení rovného zacházení.

21. Dne 21. 6. 2018 uplatnil námitku pan P. Š. jakožto vlastník pozemku p. č. X. Vyjádřil nesouhlas s rušením či přemístěním objektů přípojek, které se nachází na pozemku v té části, která by dle návrhu územního plánu měla být využita jako veřejné prostranství. Umístění rodinného domu na pozemku je již v současnosti limitováno ochranným pásmem lesa, resp. minimálními odstupovými vzdálenostmi požadovanými orgánem státní správy lesů. Při zohlednění dalšího limitu, který spočívá v minimální odstupové vzdálenosti od hranice pozemků, by z pozemku zůstala k zastavění toliko část o rozloze cca 240 m², tedy 12 % celkové plochy. Budoucí využití pozemku je značně limitováno. Textová část návrhu územního plánu neobsahuje dostatečné odůvodnění změn využití pozemku. Vzhledem k blízkosti rozsáhlých veřejně přístupných lesů není zapotřebí vymezovat nové veřejné prostory. Poukázal na absenci veřejného zájmu.
22. Zastupitelstvo odpůrkyně na svém 96. zasedání dne 17. 9. 2018 přijalo usnesení č. 70/2018, kterým vydalo územní plán x. Vydání opatření obecné povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou Městského úřadu Říčany ze dne 18. 9. 2018, čj. 18523/2010-MURI/OUPRR/1177.
23. Opatřením obecné povahy byla na navrhovatelových pozemcích vymezena zastavitelná plocha X, která ovšem nezahrnuje severní část pozemků, na níž je vymezena stávající plocha krajinné zeleně (KZ). Při jižní hranici pozemků je vymezena plocha X, která je současně vymezena jako veřejně prospěšná stavba, pro kterou lze uplatnit předkupní právo dle § 101 stavebního zákona (X – rozšíření veřejného prostranství „U. p. s.“). Zbývající část zastavitelné plochy X na pozemcích navrhovatele je rozdělena na část určenou pro sady a zahrady (SZ) a část určenou pro bydlení v krajině (B).
24. V textové části územního plánu je k veřejným prostranstvím uvedeno, že jsou navržena pro doplnění potřeb území a zlepšení orientace v území. Veřejné prostranství X „U. p. s.“ je vymezeno v severní části x. a má šířku 12 m, včetně komunikace (str. 15). Rozšíření veřejného prostranství je vyznačeno jako záměr X, pro který lze uplatnit předkupní právo dle § 101 stavebního zákona, oprávněnou osobou je odpůrkyně. V souvislosti s ochranou vodních toků a ploch je v územním plánu navrženo rozšíření nezastavitelného pásma vodních toků a jejich přesné vymezení. Podél vodních toků bude ponechán minimálně 6 m široký nezastavitelný trvale přístupný pás, tedy bez oplocení, který slouží pro údržbu toků a břehů a pro průchod velkých vod. Pruh je vymezen od hrany koryta na obě strany vodoteče (str. 18). Na str. 26 je obsaženo upozornění, že pokud má být stavbou dotčen pozemek ve vzdálenosti do 50 m od okraje lesa, je třeba souhlasu orgánu státní správy lesů. Navrhovatelovy pozemky se celé nachází ve vzdálenosti do 50 m od okraje lesa, jak plyne z výkresu N.3 Koncepce uspořádání krajiny. Plochu bydlení v krajině lze užít hlavně k bydlení v rodinných domech, přípustné je též využití k drobnému zemědělskému hospodářství, jako veřejné prostranství, plochy městských parků a plochy zeleně. Plochu sady a zahrady lze využít v souladu s jejím názvem zejména pro sady a zahrady na zpravidla soukromých oplocených pozemcích, přípustné je vybudování cest, opěrných zídek, vodních prvků, drobných zahradních staveb do celkové zastavěné plochy 25 m² a dopravní a technické infrastruktury. Nepřípustné jsou jakékoliv nadzemní stavby pro rekreaci a trvalé bydlení. Plochy veřejných prostranství lze využít ke zbudování veřejného prostranství bez omezení přístupu a staveb dopravní a technické infrastruktury, přípustné

je též využití pro drobnou architekturu a vybavenost ploch, zastávky autobusů, veřejně přístupná dětská hřiště a plochy zeleně. Plochu krajinné zeleně lze využít pro luční porosty, pastviny a extenzivní louky ke kosení, rozptýlenou vysokou zeleň, remízy a meze pro ekologickou stabilizaci krajiny, vegetační doprovod protierozních opatření. Doplňující podmínkou je ponechání nezastavitelného pásu podél vodních toků, v němž se nesmí zřizovat žádné stavby (ani oplocení). U drobných toků je šíře pásu nejméně 6 m od břehové čáry na obě strany.

25. Z textové části odůvodnění územního plánu vyplývá, že dne 12. 1. 2016 byla schválena územní studie „K. M.“, která zahrnuje navrhovatelovy pozemky. Její řešení nebylo převzato do územního plánu, a to kvůli tomu, že nerespektuje územním plánem navržené veřejné prostranství. Podle § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), se pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1 000 m², do které se nezapočítávají pozemní komunikace. V severní části x není žádné veřejné prostranství kromě ulic. Jelikož návrh územního plánu vymezuje nové zastavitelné plochy, je potřeba vymezit nové veřejné prostranství „U. p. s.“.
26. V rozhodnutí o námitkách je obecně uvedeno, že územní plán neruší platná územní rozhodnutí. Pokud jsou však v rozporu s urbanistickou koncepcí nebo s žádoucím rozvojem obce, nejsou do územního plánu pro budoucí rozvoj přebírána. K připomínkám M. B. uplatněným k návrhu územního plánu ke společnému projednání odpůrkyně uvedla, že na pozemku byla vymezena plocha krajinné zeleně k ochraně vodoteče x, který je významným krajinným prvkem, a nelze ho tudíž oplotit. Využití plochy krajinné zeleně tedy chrání významný krajinný prvek, není v ní možná zástavba a oplocení. Její rozsah byl zmenšen ve prospěch plochy sadů a zahrad. Vodní tok byl do územního plánu zakreslen a jeho ochrana zajištěna na základě stanoviska Městského úřadu Říčany k návrhu zadání územního plánu. Navazující plocha sadů a zahrad byla vymezena za účelem postupného přechodu zástavby do volné krajiny, neboť se jedná o pozemek v těsné blízkosti lesa. Z urbanistického hlediska je vhodné, aby zástavba přecházela od vysoké hustoty zastavění v centru obce směrem k rozvolněnému typu bydlení v krajině a aby kolem sídla vznikl pás zahrad se zelení. Pozemek se nachází ve vzdálenosti do 50 m od lesa, umístění budov v těsné blízkosti lesa je nevhodné s ohledem na ochranu přírody a krajiny a ohrožení padajícími stromy. Zastavitelnost pozemku není v důsledku vymezení plochy sadů a zahrad snížena, neboť pro účely stanovení koeficientu zastavěnosti se plocha bydlení hodnotí společně s plochou sadů a zahrad. Vymezení nového veřejného prostranství je veřejným zájmem převažujícím nad soukromým zájmem využít jižní část pozemku pro výstavbu, tento zájem se opírá o Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, které vyžadují dostatečné zastoupení a vysoce kvalitní řešení veřejných prostranství. Vznik veřejných prostranství, která jsou součástí veřejné infrastruktury a která jsou žádoucí pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, je pro sídlo x potřebný z důvodu jejich nedostatečného zastoupení v nově se rozvíjejícím sídle. Obdobně byla vypořádána i připomínka manželů K..
27. Pokud jde o námitky podané k veřejnému projednání návrhu územního plánu, které se uskutečnilo dne 24. 4. 2017, odpůrkyně k námitkám manželů K. uvedla, že účelem nově navrženého veřejného prostranství je posílení soudržnosti společenství obyvatel území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona a Zásady územního rozvoje Středočeského kraje). Veřejné

prostranství bylo na pozemku navrženo s ohledem na docházkovou vzdálenost k dalšímu veřejnému prostranství (cca 500 m od vstupního náměstí východ) a s ohledem na navrženou stezku vedoucí od kraje tohoto prostranství do lesa. Předpokládá se zde využití pro každodenní rekreaci. Odpůrkyně dále poukázala na § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. V současnosti není v severní části x žádné veřejné prostranství kromě ulic. Jelikož územní plán vymezuje nové zastavitelné plochy pro bydlení, je v souladu s výše uvedeným ustanovením vymezení nového veřejného prostranství „U. p. s.“. Odpůrkyně závěrem uvedla, že s ohledem na vymezení úkolů územního plánování v § 19 stavebního zákona se přístup uplatňovaný při územním plánování posunul k naplnění požadavků udržitelného rozvoje území. Přednostně před zabíráním nezastavěných ploch ve volné krajině se využívají pozemky v zastavěném území a plochy k přestavbě. Tomu odpovídá nový územní plán a nová koncepce rozvoje území obce. Nelze předpokládat, že budou převzaty všechny zastavitelné plochy (resp. v plném rozsahu) z předchozího územního plánu. Vyloučení částí předmětných pozemků ze zástavby nemá za cíl poškodit vlastníky, ale ochránit volnou krajinu a vytvořit urbanisticky celistvé sídlo.

28. K námitkám uplatněným manželi K. k opakovanému veřejnému projednání ze dne 25. 6. 2018 odpůrkyně uvedla, že oproti předchozí verzi návrhu územního plánu byl rozsah veřejného prostranství zúžen. Jeho vymezení je ve veřejném zájmu, zvyšuje sociální soudržnost obyvatel. Jde o podporu sociálního pilíře zajištěním dostatečné veřejné infrastruktury. Předpoklad využití veřejného prostranství jako parku se stromy a místa setkávání obyvatel naplňuje cíle a úkoly územního plánování [§ 18 odst. 1 a 4 a § 19 odst. 1 písm. c), d) a i) stavebního zákona]. Na území se nachází mnoho rozvojových ploch určených pro bydlení, bez zajištění nových veřejných prostranství by se oblast stávala satelitem. Veřejné prostranství podporuje navazování sociálních kontaktů obyvatel a příznivě působí také z urbanistického a krajinářského hlediska. Dotčený pozemek je součástí dosud nezastavěné lokality, kde je umístění nového veřejného prostranství technicky možné a vhodné s ohledem na budoucí okolní zástavbu. Umístění rodinného domu na dotčeném pozemku není ohroženo, návrhem jsou zkoordinovány veřejné i soukromé záměry změn v území tak, aby je bylo možné zrealizovat ve vzájemném souladu. Přemístění části zrealizované technické infrastruktury územní plán nenavrhuje, případné úpravy mohou být předmětem následujících jednání a podrobnějších dokumentací případných záměrů. Ve vztahu k ploše sadů a zahrad odpůrkyně uvedla, že jde o kompromisní řešení vzhledem ke stanovisku Městského úřadu Říčany ze dne 12. 7. 2011, z něhož zůstal zachován alespoň požadavek na zamezení výstavby v bezprostředním sousedství lesa. Vyznačení vzdálenosti 50 m od okraje lesa nebylo předmětem opakovaného veřejného projednání, neboť jeho předmětem byly pouze provedené úpravy návrhu územního plánu. Omezení platné ve vzdálenosti 50 m od okraje lesa plyne přímo ze zákona, nelze ho zrušit. Obdobně se odpůrkyně vypořádala s námitkami P. Š.
29. Podstatou návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je argumentace zaměřená na neproporcionalitu zásahu do vlastnického práva navrhovatele. K tomu soud uvádí, že proporcionalitu řešení uspořádání vztahů v území přijatého vydaným územním plánem může soud přezkoumat pouze za podmínky, že navrhovatel podal řádně a včas námitky proti návrhu územního plánu (k tomu podrobně viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35). V průběhu pořizování územního plánu byly navrhovatelovy pozemky ve vlastnictví jeho právních předchůdců, přičemž každý z nich vlastnil jen jeden z pozemků. Přípomínky uplatněné dle § 50 odst. 3 stavebního zákona k návrhu územního plánu k veřejnému projednání s dotčenými orgány, které uplatnili tehdejší vlastníci obou

pozemků, nelze považovat za námitky. Ty lze podávat až v další fázi procesu pořizování územního plánu, a to ve fázi veřejného projednání návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. V této fázi uplatnili námitky toliko spoluvlastníci pozemku p. č. X manželé K., a to ještě jen v podobě výzvy k zodpovězení otázek formulovaných v připomínkách uplatněných dle § 50 odst. 3 stavebního zákona. Vlastníci obou pozemků pak uplatnili plnohodnotné námitky až ve fázi opakovaného veřejného projednání upraveného návrhu územního plánu dle § 53 odst. 2 stavebního zákona. V této fázi lze uplatňovat námitky pouze proti podstatným změnám návrhu územního plánu, které dosud nebyly veřejně projednány (viz rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2015, čj. 8 As 47/2015 – 44). Řešení, proti němuž vznesli námitky vlastníci obou pozemků, ovšem není výsledkem podstatných úprav veřejně projednaného návrhu územního plánu, neboť bylo obsaženo již v původním návrhu územního plánu (provedené změny jsou pouze dílčí a jednoznačně ve prospěch vlastníků). Lze tak shrnout, že právní předchůdci navrhovatele podali plnohodnotné námitky až k opakovanému veřejnému projednání upraveného návrhu územního plánu, tedy opožděně. Odpůrkyně byla k podatelům námitek nanejvýš vstřícná, rozhodla o těchto námitkách a své rozhodnutí odůvodnila. Za této situace se tedy musí námitkou neproporcionality územního plánu zabývat i soud, neboť součástí opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitkách právních předchůdců navrhovatele. Nejde o situaci, kdy by se soud jako první měl zabývat proporcionalitou územního plánu, neboť touto otázkou se již dříve zabývala odpůrkyně k námitkám právních předchůdců navrhovatele.

30. Judikatura správních soudů vymezila míru, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. K této konstantní judikatuře je pak nutno přihlídnout jak v případě zpochybňovaného naplnění cílů územního plánování, tak v případě navrhovatelem tvrzeného neproporcionálního zásahu do jeho vlastnického práva. Jak v tomto ohledu plyne především z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva 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, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu 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. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. 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.“ Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné

povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. K tomu soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu.

31. Dále podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 – 73, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podobu a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010 – 103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.
32. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012 – 53) rovněž vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. Nejvyšší správní soud rovněž zformuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 – 644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územněplánovací dokumentace.

Vázanost předchozí územněplánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

33. Rovněž je třeba předeslat, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu dle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011 – 17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 – 51, a ze dne 18. 11. 2010, čj. 7 Ao 5/2010 – 68).
34. Navrhovatel namítá, že vydáním opatření obecné povahy bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání, které bylo založeno obsahem předchozí územněplánovací dokumentace, a bude zmařen jeho stavební záměr povolený územním rozhodnutím Městského úřadu Říčany ze dne 22. 5. 2018, čj. 27974/2018-MURI/OSÚ/00026. Z tohoto rozhodnutí, které navrhovatel přiložil k návrhu, plyne, že bylo povoleno umístění stavby rodinného domu (včetně domovní přípojky elektrické energie, vody a splaškové kanalizace, oplocení a zpevněné plochy) na pozemku p. č. X (dle ověřené situace je dům umístěn v jihovýchodním rohu pozemku, tedy při hranici s pozemní komunikací sousedící z jihu a hranici s pozemkem p. č. X sousedícím z východu). V napadeném opatření obecné povahy je výslovně uvedeno, že se jím neruší vydaná územní rozhodnutí, pouze nejsou do územního plánu přebírána, jsou-li v rozporu s jeho koncepcí.
35. Soud předně uvádí, že územní rozhodnutí vydané před účinností nového územního plánu nevyžaduje ke své další platnosti, aby územním rozhodnutím schválené využití pozemků pro konkrétní účel bylo přejato do územního plánu (či jiné formy územněplánovací dokumentace). Přijetím nového územního plánu se nic nemění na pravomocném územním rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 AOs 3/2013 – 58, bod 35). V rozsudku ze dne 25. 6. 2014, čj. 8 AOs 4/2013 – 50, k tomu Nejvyšší správní soud doplnil: *„Územně plánovací dokumentace nemůže působit retroaktivně a nemůže derogovat účinky pravomocného a realizovatelného územního rozhodnutí. Územní rozhodnutí jsou totiž platná, nepozbudou-li platnosti ve smyslu § 93 stavebního zákona, nebo nebudou-li změněna nebo zrušena postupem dle § 94 stavebního zákona. Pokud tedy dojde po vydání územního rozhodnutí ke změně územního plánu, subjekt má nadále právo na provedení té stavby, která byla umístěna pravomocným územním rozhodnutím. Oprávněný z územního rozhodnutí si nicméně nemůže bez dalšího nárokovat vydání jiného územního rozhodnutí, které je již v době podání žádosti v rozporu s nově přijatým územním plánem. Nevyužití práv plynoucích z územního rozhodnutí nezakládá navrhovateli právní nárok na vydání jiného územního rozhodnutí pro stavbu jiného charakteru.“* V řízení o vydání stavebního povolení (a ani posléze v kolaudačním řízení) se v případě, že k záměru bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí, které je stále platné, neposuzuje soulad záměru s územněplánovací dokumentací, nýbrž toliko s územním rozhodnutím, a to ačkoliv po vydání územního rozhodnutí byla územněplánovací dokumentace změněna tak, že by podle ní nebylo možné záměr do území umístit (rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 As 107/2012 – 139).
36. V rozsudku ze dne 9. 12. 2010, čj. 5 Ao 6/2010 – 65, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Veškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány. To ovšem neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly pro futuro vymezit plochy či koridory a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí takového koridoru či plochy.“*

Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu či jeho změně dle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona).“ V rozsudku ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 AOs 2/2013 – 83, Nejvyšší správní soud uvedl: „Při vydávání územního plánu tedy není obec vázána vydanými územními rozhodnutími ani probíhajícími územními řízeními; naopak územní rozhodnutí musí být vydáváno v souladu s platnou územněplánovací dokumentací; příprava územního plánu, resp. jeho změny nelze podřizovat probíhajícímu územnímu řízení.“ Z toho plyne, že nebylo povinností odpůrkyně převzít do napadeného opatření obecné povahy věcné řešení území obsažené v předchozím územním plánu, tedy zahrnout navrhovatelovy pozemky v celém jejich rozsahu do plochy bydlení. Obecně se má za to, že takový postup je vhodný (viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 118/2017 – 60, bod 37), což však nepochybně neplatí v případě, kdy existují závažné důvody, pro něž byl záměr povolený pravomocným územním rozhodnutím vyřazen z nového územního plánu (což však nemá vliv na platnost tohoto rozhodnutí – k tomu viz výše).

37. Z výše uvedeného tedy plyne, že na navrhovatelových pozemcích lze i po vydání napadeného opatření obecné povahy realizovat záměr v podobě schválené územním rozhodnutím Městského úřadu Říčany ze dne 22. 5. 2018. Spatřuje-li navrhovatel zmaření investice a újmu na jeho legitimním očekávání v tom, že nebude moci realizovat záměr, jenž byl do území pravomocně umístěn bezprostředně před tím, než pozemky nabyt do svého vlastnictví, jsou jeho obavy neopodstatněné. Navrhovatel je i přes obsah napadeného opatření obecné povahy oprávněn užívat své pozemky způsobem podle právního stavu ke dni nabytí vlastnického práva k pozemkům. V té době totiž bylo pravomocné pouze jediné územní rozhodnutí, jehož předmětem bylo využití navrhovatelových pozemků, které je i nadále platné a je způsobilým podkladem pro vydání stavebního povolení v intencích pravomocně umístěného záměru. Pokud snad navrhovatel vztahuje své legitimní očekávání k jinému záměru, k němuž doposud nebylo vydáno územní rozhodnutí, je třeba zdůraznit, že jej nelze odvíjet výlučně z obsahu předchozího územního plánu. Tento územní plán sice zařadil navrhovatelovy pozemky v celém rozsahu do zastavitelné plochy bydlení v krajině, ovšem z toho nelze dovozovat, že by na nich bylo možné realizovat přesně ten záměr, na který navrhovatel pomýšlí. Územněplánovací dokumentace vytváří pouze základní rámec pro umístění záměrů, ovšem teprve v územním řízení se ověřuje, zda lze na konkrétní část pozemku umístit stavbu přesně stanovených parametrů. Byť předchozí územní plán zahrnul celé pozemky do zastavitelné plochy bydlení, neznamená to, že by navrhovatel byl oprávněn realizovat svůj záměr. Je třeba vzít v úvahu, že k navrhovatelovým pozemkům se vztahují dva významně limitující faktory: 1) přítomnost významného krajinného prvku na severní hranici pozemků; 2) zahrnutí pozemku do tzv. ochranného pásma lesa ve smyslu § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon). Dotčené orgány, které hájí veřejné zájmy na ochraně přírody a krajiny a na ochraně lesa, by jistě mohly vznést závažné výhrady k případnému záměru navrhovatele. Zahrnutí pozemků jako celku do plochy pro bydlení neznamená, že je zastavitelná každá část pozemků.
38. Napadené opatření obecné povahy nic nemění na tom, že navrhovatelovy pozemky jsou zastavitelné rodinnými domy. Došlo pouze k tomu, že bylo ve větší podrobnosti vyjádřeno, jak se mají jednotlivé funkce na navrhovatelových pozemcích střídat. Bylo tedy upřesněno, která část pozemků je zastavitelná stavbami pro bydlení, která část je zcela nezastavitelná (a to ani oplocením) a na které části lze umístit drobné doplňkové stavby.

Toto „rozparcelování“ pozemků do tří segmentů může navrhovatel počítovat jako omezení vlastnického práva a znesnadnění či znemožnění jeho záměru. Pokud však nebyla přípustnost tohoto záměru posouzena s ohledem na obsah předchozího územního plánu v územním řízení, nelze mít za prokázané, že napadené opatření obecné povahy zasáhlo do legitimního očekávání navrhovatele. Pokud by přípustnost záměru byla v územním řízení kladně posouzena, pak by byl navrhovatel držitelem územního rozhodnutí a mohl ho realizovat bez ohledu na změnu územněplánovací dokumentace (viz výše).

39. K poukazu navrhovatele na skutečnost, že podstatná část jeho pozemků se nachází ve vzdálenosti do 50 m od okraje lesa, soud uvádí, že obecně neexistuje zákaz stavební činnosti v tomto tzv. ochranném pásmu lesa. Ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona obsahuje toliko administrativní omezení, které váže vydání mimo jiné územního rozhodnutí na souhlas orgánu státní správy lesů. Případné omezení stavební činnosti se prostřednictvím tohoto administrativního nástroje realizuje až ve fázi povolovací (územní řízení), nikoliv ve fázi plánovací. Ze skutečnosti, že předchozí územní plán vymezoval celou rozlohu navrhovatelových pozemků jako zastavitelnou plochu bydlení, nelze činit závěr, že by byla zastavitelná každá část pozemků a že orgán státní správy lesů zcela rezignoval na ochranu lesa prostřednictvím regulace stavební činnosti v ochranném pásmu lesa. Ani z principu kontinuity přístupu dotčených orgánů zakotveného v § 4 odst. 4 stavebního zákona nelze dovodit, že by zahrnutím celého pozemku do zastavitelné plochy byla eliminována možnost regulace umístování staveb na konkrétní část pozemku prostřednictvím souhlasu (resp. jeho podmínky) či nesouhlasu orgánu státní správy lesů. Navrhovatel si musel být při nabývání pozemků vědom výše nastíněných limitů stavební činnosti vzhledem k blízkosti lesa. Jistotu má toliko ve vztahu k záměru umístěnému do území pravomocným územním rozhodnutím.
40. K vymezení plochy krajinné zeleně na pozemcích navrhovatele soud uvádí, že se opírá o racionální argumenty. Vodní toky jsou dle § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), bez dalšího přímo ze zákona významným krajinným prvkem. x je proto chráněn před poškozováním a ničením (§ 4 odst. 2 téhož zákona). Správci vodních toků jsou oprávněni při výkonu správy vodního toku užívat pozemků sousedících s korytem vodního toku v šířce do 6 m od břehové čáry [§ 49 odst. 2 písm. c) vodního zákona]. Vyřazení severního pruhu navrhovatelových pozemků ze zastavitelné plochy, které sleduje zájem na zajištění správy vodního toku a jeho ochrany jakožto významného krajinného prvku, je ve veřejném zájmu, je schopno dosáhnout sledovaného cíle a vzhledem k zanedbatelné rozloze této části pozemků jde o opatření přiměřené. Zahrnutí této části pozemků do plochy krajinné zeleně odpovídá jejímu faktickému stavu.
41. Jako přiměřené shledal soud rovněž vymezení plochy sadů a zahrad. Tato plocha odděluje plochu určenou pro bydlení od okolních přírodních ploch (krajinné zeleně a lesů). Důsledkem vymezení této plochy je, že hlavní obytné stavby mohou být situovány pouze v té části původně jednolitě zastavitelné plochy, která přiléhá k pozemní komunikaci. To jistě není požadavek, který by byl významněji limitující. Prostřednictvím vymezení této plochy tak je zajištěno, aby hlavní stavby byly co nejdále od lesa, což je cíl kompatibilní s ochranou lesa. Lze přisvědčit i argumentu odpůrkyně, která v odůvodnění rozhodnutí o námitkách poukazuje na potřebu vytvořit postupný přechod mezi zástavbou a krajinnými plochami. Navrhovatel se domnívá, že vymezení této plochy není s ohledem na blízkost lesa potřebné. Jeho pohled na věc vychází z nepochopení funkce této plochy (zajištění

pozvolného přechodu výstavby na samém okraji obce do přírody a vytvoření předpokladů pro alespoň částečnou ochranu lesa v jeho bezprostředním okolí). Intenzita tohoto omezení je mírněna tím, že se pro účely koeficientu zastavěnosti sčítá plocha sadů a zahrad s plochou bydlení, což umožňuje redukovanou plochu bydlení využít v maximálním rozsahu, a dále tím, že i plocha sadů a zahrad je zastavitelná, a to doplňkovými stavbami umožňujícími využít tuto část pozemku k rekreaci obyvatel rodinného domu. Rozloha plochy bydlení na navrhovatelových pozemcích dosahuje v součtu 2 109 m² z 3 284 m² celé zastavitelné plochy (viz situační výkres předložený navrhovatelem). Na navrhovatelových pozemcích je tedy dostatek volného místa pro realizaci rodinného domu, třeba i vícegeneračního.

42. Navrhovatel v návrhu dále zmiňuje nerovný přístup odpůrkyně, která v případě povolování staveb na jiných pozemcích v této lokalitě tyto požadavky neaplikovala. Tato námitka navrhovatele je natolik nekonkrétní, že soudu není zřejmé, ve vztahu k jakým pozemkům má posuzovat naplnění principu rovnosti, proto se s námitkou nemohl vypořádat. Nezbyvá než poukázat na to, že lokalizace navrhovatelových pozemků je dosti specifická, neboť se vyznačuje jednak přítomností významného krajinného prvku na severní hranici pozemků, jednak tím, že se takřka celá rozloha pozemků nachází v tzv. ochranném pásmu lesa. Právě tyto aspekty vedly odpůrkyni k tomu, aby na pozemcích vymezila několik ploch s různým způsobem využití. Požadavek rovnosti se vztahuje pouze na případy, které se vyznačují shodnými relevantními skutkovými okolnostmi. Z hlavního výkresu napadeného územního plánu plyne, že v zastavitelných i zastavěných plochách, které se nachází v bezprostředním sousedství lesa v lokalitě x, jsou na pozemcích vymezeny postupně dvě plochy, a to plocha bydlení v krajině a plocha sadů a zahrad. Soud nezjistil z obsahu územního plánu žádnou zjevnou nerovnost v přístupu k různým pozemkovým vlastníkům.
43. Soud tedy shledal, že jak vymezení plochy krajinné zeleně, tak vymezení plochy sadů a zahrad na navrhovatelových pozemcích sleduje legitimní, o zákon opřený cíl, jímž je koordinování využívání jednotlivých částí území za účelem ochrany hodnot území a ochrana nezastavěného území [§ 18 odst. 4 a § 19 odst. 1 písm. b), d) a e) stavebního zákona]. Zvolený způsob regulace, tedy rozdělení navrhovatelových pozemků do 3 ploch z hlediska jejich zastavitelnosti (nezastavěné území krajinné zeleně, omezeně zastavitelná plocha sadů a zahrad a zastavitelná plocha bydlení), je způsobilý dosáhnout sledovaného cíle. Zvolené řešení je šetrné k právům navrhovatele, neboť významnou část pozemků ponechává v ploše bydlení v krajině (2 109 m²), přičemž koeficient zastavěnosti pozemku se hodnotí i ve vztahu k rozloze zbývajících částí zastavitelné plochy. Změnou věcného řešení v porovnání s obsahem předchozího územního plánu, která má povahu upřesnění rozložení jednotlivých funkcí na pozemcích, nebylo zasaženo do legitimního očekávání navrhovatele. Obsah napadené části opatření obecné povahy není projevem svévole ani diskriminace. Návrhový bod je nedůvodný.
44. Následně se soud zvlášť zabýval dílčím návrhovým bodem, jenž směřuje proti vymezení plochy veřejného prostranství, s nímž je spojen vznik předkupního práva, v jižní části pozemků. Odpůrkyně opírá vymezení této plochy o požadavek plynoucí z § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., tj. na každé 2 ha zastavitelné plochy bydlení má být vymezeno s touto plochou související veřejné prostranství o výměře nejméně 1 000 m², vyjma pozemních komunikací. V obecné rovině je pak vymezení veřejného prostranství

odůvodněno tím, že územní plánování musí sledovat i naplnění cíle spočívajícího v soudržnosti obyvatel, která se realizuje právě na veřejných prostranstvích.

45. Soud k tomu v první řadě uvádí, že v zastavitelné ploše X zaujímá plocha bydlení v krajinně rozlohu 9 406 m² (viz tabulku v kapitole F.1 textové části odůvodnění územního plánu na str. 63 a výkres předpokládaných záborů půdního fondu O.3). Sama zastavitelná plocha X potřebu vymezení veřejného prostranství nevyvolává. Není tomu tak ani ve spojení se zastavitelnou plochou X, jejíž rozloha je 10 118 m². Teprve po zohlednění další zastavitelné plochy X o rozloze 14 861 m², která se však již nenachází v severním cípu x, je překročena hranice 2 ha zastavitelných ploch pro bydlení. Veřejné prostranství „U. p. s.“ přitom nemá bezprostřední souvislost s plochou X, nýbrž toliko s plochou X a případně též plochou X, která se nachází v těsné blízkosti (vyhláška č. 501/2006 Sb. váže veřejné prostranství na konkrétní zastavitelnou plochu). Dále je třeba připomenout, že jakkoliv je plocha X stále plochou zastavitelnou, nikoliv zastavěnou, nejde o zastavitelnou plochu, která by byla takto nově vymezena napadeným opatřením obecné povahy. Tato zastavitelná plocha byla převzata z předchozího územního plánu, jenž veřejné prostranství v dané lokalitě nevymezoval.
46. Z výše uvedeného plyne, že potřeba vymezení veřejného prostranství opírající se o požadavky upravené v § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je sporná. Je přitom třeba vzít v úvahu i dostupnost jiných veřejných prostranství v x., mezi nimiž vévodí plocha vstupní náměstí východ a plocha občanské vybavenosti (zastavitelná plocha 8), a přihlédnout k bezprostřední blízkosti přírodních ploch, které jsou veřejně přístupné a mohou plnit funkce setkávání lidí (viz rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2016, čj. 4 As 149/2015 – 98, bod 71). Les, který se nachází u veřejného prostranství „U. p. s.“, je přitom takovou veřejně přístupnou plochou, což plyne z § 19 odst. 1 lesního zákona, jenž upravuje obecné užívání lesa.
47. Soud činí dílčí závěr, že vymezení veřejného prostranství je jistě v obecném zájmu, neboť sleduje naplnění jedné z funkcí územního plánování, kterou je zajištění podmínek pro soudržnost obyvatelstva. Jakkoliv nelze sociální pilíř územního plánování podceňovat, jistě není jeho význam shodný jako v případě ochrany veřejných zájmů (bezpečnostního či environmentálního charakteru). Nižší intenzita tohoto zájmu se projevuje v tom, že je třeba hledat taková řešení, která jsou konsenzuální a nezasahují do existujících právních vztahů. Veřejné prostranství je sice veřejnou infrastrukturou, je-li zřizováno nebo užíváno ve veřejném zájmu [§ 2 odst. 1 písm. k) bod 4 stavebního zákona], ale nejedná se o veřejně prospěšnou stavbu ani veřejně prospěšné opatření ve smyslu § 4 odst. 1 písm. l) a m) stavebního zákona. Ustanovení § 170 stavebního zákona, které upravuje účely pro odnětí či omezení vlastnického práva, na případ zřízení veřejného prostranství nedopadá, jak správně dovodil navrhovatel. Pominul však speciální úpravu vzniku předkupního práva obsaženou v § 101 stavebního zákona, podle níž lze územněplánovací dokumentací zřídit předkupní právo k pozemku určenému pro veřejné prostranství. Tyto podmínky jsou v daném případě splněny, neboť územní plán vymezil na části navrhovatelových pozemků plochu veřejného prostranství a současně určil, že v jejím rozsahu vzniká předkupní právo odpůrkyně k pozemkům navrhovatele.
48. Z odůvodnění územního plánu ani rozhodnutí o námitkách neplyne, že by odpůrkyně přihlédla ke skutečnosti, že na pozemku p. č. X byla ještě před vydáním napadeného opatření obecné povahy pravomocně umístěna stavba rodinného domu v místě, kde se má nacházet veřejné prostranství „U. p. s.“. Odpůrkyně sice vzala na vědomí, že se na obou

pozemcích v místech vymezeného veřejného prostranství nachází přípojky elektřiny a vody pro budoucí výstavbu na těchto pozemcích, ovšem blíže se touto otázkou nezabývala a pouze odkázala na další stupně povolovacích procesů.

49. Soud k tomu uvádí, že na pozemku p. č. X byl pravomocně umístěn rodinný dům, který lze v budoucnu realizovat, neboť obsah napadeného opatření obecné povahy nebrání realizaci stavby. Vymezení veřejného prostranství na té části navrhovatelových pozemků, na kterou má zasahovat rodinný dům a s ním související zpevněné plochy, představuje intenzivní zásah do vlastnického práva navrhovatele. Pokud by totiž navrhovatel realizoval stavbu dle pravomocného územního rozhodnutí a poté by chtěl pozemek, jehož součástí by se stavba rodinného domu stala, převést, mohla by odpůrkyně uplatnit své předkupní právo k části pozemků, na nichž územní plán vymezuje veřejné prostranství. Tím by bylo zcela nepřiměřeně zasaženo do nastolených právních poměrů. Od pozemku se stavbou, která je na něm umístěna s ohledem na stávající rozměry pozemku, by byla odtržena jeho část, část stavby by se ocitla na cizím pozemku. Je zřejmé, že odpůrkyně ve vydaném opatření obecné povahy dostatečně nezajistila koordinaci jednotlivých záměrů, neboť zcela pominula existenci pravomocného územního rozhodnutí (byť to bylo vydáno až po posledním veřejném projednání návrhu územního plánu, mělo být zohledněno) a uvažovala pouze v obecnosti, jakoby žádný konkrétní stavební záměr nebyl doposud do území umístěn. Je přitom třeba zdůraznit, že vymezení plochy veřejného prostranství je účelné pouze za podmínky, že tato plocha je současně v územním plánu vyznačena jako plocha, s kterou je spojen vznik předkupního práva. Z námitek právních předchůdců navrhovatele je zřejmé, že s realizací veřejného prostranství nesouhlasí, tudíž nelze předpokládat jeho dobrovolnou realizaci bez změny vlastnických poměrů.
50. S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že vymezení plochy veřejného prostranství na navrhovatelových pozemcích je nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva navrhovatele. Zájem na podpoře vzniku nových veřejných prostranství obecně je slabším veřejným zájmem, který je v daném případě dále oslaben tím, že nejsou splněny podmínky § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a že jde o vymezení veřejného prostranství v malé oddělené části obce (x), kde existují jiná veřejná prostranství a v bezprostředním sousedství vymezovaného veřejného prostranství se nacházejí též veřejně přístupné přírodní plochy. Potřeba vymezení nového prostranství proto není naléhavá, nejde o nezbytný krok k zajištění soudržnosti obyvatelstva. Tyto výchozí podmínky svědčí o nízké intenzitě veřejného zájmu (je-li vůbec možné hovořit o veřejném zájmu) na vymezení veřejného prostranství, což vede k tomu, že jako přiměřený by bylo možné vyhodnotit takový způsob regulace, který by zasahoval do právní sféry navrhovatele toliko nepatrně. Tak tomu ovšem v daném případě není, neboť právní předchůdci navrhovatele vyjádřili v průběhu pořizování územního plánu jednoznačný nesouhlas s vymezením veřejného prostranství a tato plocha koliduje s pravomocně umístěnou stavbou na jednom z pozemků. Ostatně na části pozemků, která by měla tvořit veřejné prostranství, se nachází přípojky elektřiny a vody (nejde o volný pozemek prostý jakýchkoliv staveb). Návrhový bod je důvodný.
51. Vzhledem k výše uvedenému zrušil soud na základě § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. ke dni právní moci tohoto rozsudku opatření obecné povahy v části, v níž byla na navrhovatelových pozemcích vymezena plocha veřejného prostranství označená jako X „U. p. s.“ a dále v části, v níž byla tato plocha veřejného prostranství označena jako plocha X, pro kterou může odpůrkyně uplatnit předkupní právo. V části, v níž se navrhovatel

domáhal zrušení plochy sadů a zahrad na svých pozemcích shledal soud návrh nedůvodným, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. ve zbytku zamítl.

52. Navrhovatel v závěrečném petitu žádal též zrušení rozhodnutí o námitkách. Tomuto návrhu soud nevyhověl, neboť navrhovatel byl přímo dotčen na svých právech opatřením obecné povahy jako takovým, nikoliv rozhodnutím o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Rozhodnutí o námitkách nezasahuje do práv navrhovatele, je toliko podkladem pro výsledný obsah opatření obecné povahy.
53. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 větou druhou s. ř. s. Navrhovatel docílil v řízení pouze částečného procesního úspěchu (soud zrušil opatření obecné povahy v jedné ze dvou napadených ploch, jejíž rozloha je 218 m²). Ve vztahu k druhé napadené ploše (plocha sadů a zahrad o rozloze 1 175 m²) byl neúspěšný. Navrhovatel si v řízení počínal úměrně situaci, návrh na zrušení opatření obecné povahy omezil toliko na část dotýkající se jeho pozemků a uspěl se svým návrhem v části, která pro něj byla nejpodstatnější. Soud proto považuje za spravedlivé takové rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, podle něhož nemá toto právo žádný z účastníků.

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 21. června 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

