



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatelky: **L. B.**

bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou

sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti

odpůrkyni: **obec Ostrov**

sídlem Ostrov 24, 262 72 Březnice

zastoupena advokátem JUDr. Dušanem Strýčkem

sídlem Mariánské údolí 126, 261 01 Příbram II

**o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Ostrov vyhlášeného
usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 21. 9. 2018, č. j. 8/2018,**

t a k t o:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán Ostrov vyhlášené usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 21. 9. 2018, č. j. 8/2018, se zrušuje ke dni 9. 10. 2018 v části, jíž je pro plochy BV – bydlení – v rodinných domech – venkovské stanovena maximální výšková hladina zástavby 1 nadzemní podlaží a podkroví a maximální výška hřebene 8,5 m.
- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 17 342 Kč k rukám jejího zástupce, Mgr. Jiřího Nezhyby.

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 navrhovatelka domáhá zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Ostrov ze dne 21. 9. 2018, č. j. 8/2018

(dále jen „napadený územní plán“), v části, jíž byl pro plochy bydlení – v rodinných domech – venkovské (BV) stanoven výškový regulativ stanovící maximální výškovou hladinu zástavby 1 nadzemní podlaží a podkroví a maximální výšku hřebene 8,5 metru.

2. Navrhovatelka na úvod uvádí, že je vlastnící domu č. p. X na pozemku p. č. X a souvisejících pozemků p. č. X a X v k. ú. O. u T. a obci O.. Dům je podle ní historickou stavbou z konce 19. století, která byla od počátku koncipována a vystavěna jako dvoupodlažní s výškou hřebene 9,2 m, což plyne i z projektové dokumentace z roku 1988, na základě níž bylo dne 12. 5. 1988 vydáno stavební povolení k rekonstrukci domu, která ale nebyla realizována. Dne 21. 1. 2014 nabylo právní moci nové stavební povolení ke stavebním úpravám domu, které vydal k žádosti navrhovatelky Obecní úřad M., stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), pod č. j. 168424/2014/KUSK, na základě něž navrhovatelka zahájila stavební práce. Dne 11. 12. 2014 však bylo toto stavební povolení zrušeno Krajským úřadem Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) v přezkumném řízení z důvodu, že v řízení nebylo jednáno se sousedem navrhovatelky, panem D. B.. Následně navrhovatelka dosáhla dodatečného povolení stavby (odvolání D. B. bylo zamítnuto rozhodnutím krajského úřadu ze dne 4. 1. 2016) a stavba domu byla navrhovatelkou v dobré víře realizována. Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2017, č. j. 45 A 19/2016-41, však bylo dodatečné povolení stavby zrušeno a řízení o dodatečném povolení nadále probíhá.
3. Zatímco stavební úpravy byly podle navrhovatelky realizovány v souladu s tehdy platným územním plánem ze dne 25. 2. 2000 ve znění jeho změny č. I, který připouštěl 2 nadzemní podlaží, což umožňovalo i výstavbu podkroví, napadený územní plán zakotvil regulativ, podle něž v plochách BV (do nichž spadá i dům navrhovatelky) platí maximální výšková hladina zástavby 1 nadzemní podlaží a podkroví a maximální výška hřebene 8,5 m, v důsledku čehož se její dům dostal do rozporu s platným územním plánem. Přitom na základě požadavku navrhovatelky ze dne 20. 6. 2017 odůvodněného potřebou, aby se její dům nedostal do rozporu s novou regulací, původní návrh územního plánu ještě obsahoval regulaci, podle níž činila maximální výšková hladina zástavby 2 nadzemní podlaží a podkroví a maximální výška hřebene 10 m. Na návrh pana B., odůvodněný tím, že navrhovaná regulace by se údajně nehodila do koloritu staré původní zástavby obce, však byla posléze bez jakéhokoli zdůvodnění regulace zpřísněna na současnou podobu.
4. Argumentace D. B. přitom podle navrhovatelky není založena na reálných základech, neboť její dům byl od počátku součástí zmiňované „staré původní zástavby“ jako dvoupodlažní s podkrovím a výškou hřebene 9,2 m, stejně jako např. domy č. p. X a č. p. X, jejichž fotografie navrhovatelka do textu návrhu zařadila. D. B. podle ní argumentuje účelově ve snaze zkomplikovat řízení o dodatečném povolení stavby, a proto též nepravdivě tvrdí, že původní dům měl v rámci rekonstrukce zcela zaniknout. Přesto z nepochopitelných důvodů odpůrkyně jeho požadavku vyhověla. Napadený územní plán proto v dotčené části podle navrhovatelky nezákonně a nedůvodně zasahuje do práva na ochranu jejího vlastnictví.
5. Zásadní vadou napadeného územního plánu je podle navrhovatelky to, že v rozporu s ustálenou judikaturou [např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55] nerespektuje stávající stav v území a již vydaná rozhodnutí. V regulované oblasti se historicky nacházely a i nadále nacházejí budovy o dvou nadzemních podlažích s podkrovím a výškou hřebene do 10 m, a to nejen dům navrhovatelky, ale i domy č. p. X, č. p. X a č. p. X, stejně jako několik historických stodol.

Postup odpůrkyně přitom nelze chápat ani jako případný záměr změny využití území, neboť pořizovatel nic takového neuvádí a navíc se jedná o stabilizovanou plochu, v níž není plánována změna zástavby. Z rozsudku NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, také podle navrhovatelky plyne, že územní plán musí respektovat budovy nacházející se zákonně v řešeném území. Dům navrhovatelky je v jeho původní podobě také řádně povolenou stavbou, přičemž následné stavební úpravy na jeho výšce a dispozici pater nic nezměnily. Skutečnost, že napadený územní plán bezdůvodně nerespektuje stávající stav území, tak představuje zásadní vadu, pro kterou je nutné napadený regulativ zrušit.

6. Navrhovatelka tvrdí, že regulativ omezující podlažnost a výšku hřebene představuje zásadní omezení jejího vlastnického práva a že toto omezení musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, musí být činěno v jen nezbytně nutné míře, co nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, tedy v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. Pro takové omezení však podle navrhovatelky není dán žádný důvod a odpůrkyně je vyjma nemístného tvrzení o nesouladu s koloritem staré původní zástavby obce ani netvrdí, pouze lakonicky konstatuje, že požadavku navrhovatelky nebude vyhověno a požadavku pana B. ano. Takové konstatování vykazuje jasné známky libovůle a šikany, zejména v situaci, kdy je regulováno stabilizované území, v němž je podle informací navrhovatelky vedeno jediné stavební řízení, a to právě ve věci dodatečného povolení stavebních úprav na jejím domě, proti němuž pan B. bojuje. Změna regulace jen proto, aby bylo znemožněno dodatečné povolení stavebních úprav na jejím domě, zjevně nepředstavuje legitimní důvod pro zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob.
7. Provedený zásah je podle navrhovatelky navíc nezákonný již jen proto, že postrádá odůvodnění, což má za následek nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu pro nedostatek důvodů. Byť si je navrhovatelka vědoma toho, že v řízení neuplatnila své námítky klasickým, zákonem předvídaným způsobem, v procesu přijímání napadeného územního plánu svůj požadavek prokazatelně vznesla a je také zanesen do odůvodnění územního plánu. V takové situaci bylo povinností pořizovatele zvýšit úroveň odůvodnění řešení, které zvolil, a alespoň jasně uvést důvody, pro něž se rozhodl v rozporu s požadavky navrhovatelky jako vlastnice dotčených pozemků možnost výstavby na pozemcích omezit. To platí o to více v situaci, kdy se k předmětné otázce sešly dva protichůdné požadavky od osob, jejichž sporů v dané otázce si musel být vědom. I přesto však byla ponechána změna regulace v území bez zdůvodnění, což představuje závažnou vadu napadeného územního plánu.
8. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvedla, že považuje návrh za nedůvodný a neoprávněný a navrhuje jeho zamítnutí a přiznání náhrady nákladů řízení. Navrhovatelka se podle ní řadou nepřesností či spíše zjevných nepravd snaží stavět do role oběti z vůle svého souseda a neschopnosti stavebního úřadu. Ve skutečnosti je to však navrhovatelka, kdo v blízké součinnosti se stavebním úřadem provedla zcela bezprecedentní věc, když si u stavebního úřadu obstarala stavební povolení na pouhou opravu domu č. p. X, aniž by o tom byl vyrozuměn její bezprostřední soused, který následně musel být se svou rodinou zhruba od ledna 2014 po dobu několika měsíců svědkem provádění hlučných a prašných stavebních prací, v rámci nichž došlo k demolici původního domu, vybagrování základových pasů domu nového, vybudování nové železobetonové desky a následnému vyzdění nového domu, což D. B. fotograficky a obrazově zdokumentoval a doložil krajskému úřadu. I přesto stavební úřad panu B. sdělil, že při prohlídce nezjistil, že by stavba byla budována

v rozporu s vydaným stavebním povolením, a odmítl mu umožnit nahlédnout do spisu se slovy, že není účastníkem řízení, neboť jeho pozemek sousedí pouze se zahradou navrhovatelky, a nikoliv se stavebním pozemkem. Skutečnost, že původní stavba byla z převážné části odstraněna, přitom potvrdil ve svém rozhodnutí jak krajský úřad, tak i Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 15. 3. 2017, č. j. 45 A 19/2016-41. Dům ve vlastnictví navrhovatelky tedy není žádnou historickou stavbou z konce 19. století, neboť ta byla v roce 2014 zdemolována a na jejím místě vznikl nový obytný dům, který co do svého objemu ani co do své výšky rozhodně neodpovídá domu původnímu a představuje stavbu nepovolenou a odporující i předcházející územně plánovací dokumentaci. Poukaz na plánovanou, ale neuskutečněnou obdobnou „rekonstrukci“ v roce 1988 je v tomto směru bez jakéhokoliv významu.

9. Odpůrkyně odmítá, že by sporné regulativy byly do územního plánu zaneseny na požadavek D. B. nebo že by byl jakýkoliv vlastník včetně navrhovatelky jakkoliv diskriminován. Namítá, že nový dům navrhovatelky neodpovídá co do objemu a výšky žádným dalším stavbám v obci a že vložené fotografie jsou zkreslené. Konstatuje, že 99 % domů v obci má maximální výšku 8,5 m a pouze přízemí, jen některé mají navíc obytné podkroví. Žádný dům však nemá dvě nadzemní podlaží a k tomu ještě obytné podkroví, jako dům navrhovatelky. Dům č. p. X je provedenou rekonstrukcí domu z 19. století, jehož maximální výška v hřebeni činí 8,3 m a který evidentně má pouze přízemí a obytné podkroví. Dům č. p. X je ve skutečnosti historickým objektem obecního úřadu z 19. století, který se nachází ve svažitém terénu a v jeho přízemí historicky existovala ledárna, sklepy a sklady. Nejde tedy o srovnatelný objekt. I původní územní plán limitoval výšku zástavby dvěma nadzemními podlažími, přičemž obytné podkroví může za splnění určitých podmínek (a ty stavba navrhovatelky splňuje) být samostatným nadzemním podlažím. Navrhovatelka přitom už nijak nekritizuje to, že oproti původnímu územnímu plánu došlo k navýšení korektivu maximální zastavěnosti pozemku z 30 % na 35 %.
10. Odpůrkyně dále popírá, že by navrhovatelka byla v procesu přijímání napadeného územního plánu dostatečně aktivní. Na oznámení o konání veřejného projednání návrhu ze dne 26. 3. 2018 totiž navrhovatelka nijak nereagovala a námitky nepodala. Pouze dne 20. 6. 2017 prostřednictvím své právní zástupkyně zaslala obci emailem podnět v podobě návrhu ohledně výškové regulace s textem „*maximálně 2 nadzemní podlaží s podkrovím, maximální výška hřebene střechy 10 metrů*“. Tato připomínka v rámci vyhodnocení společného jednání o návrhu nebyla akceptována.
11. Odpůrkyně je přesvědčena, že z hlediska jednotlivých kroků algoritmu přezkumu opatření obecné povahy nijak nepochybila, a to ani procesně, když vypořádala všechny skutečně kvalifikované námitky dotčených osob a připomínky osob ostatních. Nelze po obci požadovat, aby vypořádávala podněty podané v době, kdy ještě územní plán nemá ani povahu návrhu. Odpůrkyně nijak jí svěřenou pravomoc nezneužila a přijatý územní plán ani neproporcionálně nezasahuje do již nabytých práv jakýchkoliv osob. Cílem územního plánu bylo mimo jiné zamezit nekontrolované výstavbě, která by narušila ráz obce tvořený historicky jednak staršími domy a jednak domy, které rozhodně nemají nadměrnou podlažnost, jež by omezovala majitele stávajících nemovitých věcí. Přitom proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního řešení, neboť se jí odpůrkyně z důvodu pasivity navrhovatelky nemohla v řízení o přijetí napadeného územního plánu zabývat (zde odpůrkyně odkazuje na rozsudky NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, a ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53).

12. Podle odpůrkyně není ani pravdou, že by napadený územní plán nerespektoval stávající stav území a vydaná pravomocná rozhodnutí, protože ke dni veřejného projednání územního plánu nebylo na stavbu navrhovatelky vydáno pravomocné rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, neboť to bylo v uvedené době již zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze. Navíc dům navrhovatelky je v obci zcela atypický, jak vyplývá z fotodokumentace.
13. Zásadní je podle odpůrkyně však to, že napadený územní plán nemůže problém navrhovatelky s chybějícím povolení stavby nijak vyřešit, protože pro její dodatečné povolení bude rozhodný územní plán z roku 2000, který platil jak v době realizace černé stavby, tak dne 16. 12. 2015, kdy navrhovatelka podala žádost o dodatečné povolení stavby. Nový územní plán tak podle odpůrkyně nijak nezasahuje do vlastnického práva navrhovatelky, nemá žádné retroaktivní účinky a není možné v dané situaci ani hovořit o zásahu do práv nabytých v dobré víře.
14. Navrhovatelka v replice odmítla, že by původní stavba jejího domu byla odstraněna, a argumentovala tím, že nebylo zohledněno v zásadě plné zachování hospodářské části domu v situaci, kdy obytná i původní hospodářská část budovy je z právního i faktického hlediska jedinou budovou a pouze z hlediska celé budovy lze v intencích rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 29 Cdo 1746/2013, posuzovat poměr zachovaných a nově vystavěných zdí za účelem posouzení zániku stavby. V daném případě rozhodně nedošlo ke zbourání veškerých obvodových zdí, pouze v případě obytné části budovy muselo pro nevyhovující technický stav dojít k výměně podstatné části obvodových zdí. Není tedy pravdou tvrzení odpůrkyně, že původní dům zanikl, a ani její tvrzení, že výška a objem domu byly změněny, protože rozměry včetně výšky domu, stejně jako jeho konstrukční řešení a celková podoba (s výjimkou přístavby zimní zahrady) byly zachovány, což potvrzuje i porovnání s projektovou dokumentací z roku 1988. Zcela nepravdivé je i nařčení ze zkreslení fotografií, neboť ty byly pořízeny na webu mapy.cz pomocí funkce streetview, prostřednictvím níž je lze snadno ověřit.
15. Navrhovatelka se cítí být napadeným územním plánem bezprostředně dotčena, protože právě ten bude rozhodný pro povolení stavby, jak plyne např. z rozsudků NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, či ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98. Přijaté omezení má pro navrhovatelku o to více neblahé následky, že rekonstrukci domu provedla v dobré víře ve vydaná stavební povolení, která však byla později zrušena a poté ještě došlo k přijetí napadeného územního plánu. Podle judikatury přitom předchází územní plán připouštějící dvě nadzemní podlaží umožňoval jejich doplnění i podkrovím, které podle platných technických norem není samostatným podlažím (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 1/2007-109). Přítomnost domů se dvěma podlažími v obci dokládá právě dům ve vlastnictví odpůrkyně, takže není pravdou, že by dům navrhovatelky byl svou podlažností výjimečný. Rozporný s charakterem zástavby v daném území je naopak nový regulativ, který omezuje zástavbu na jedno nadzemní podlaží a podkroví, ačkoliv se zde tradičně vyskytují budovy o dvou nadzemních podlažích. Totéž podle navrhovatelky platí i pro výšku hřebene domů.
16. Navrhovatelka dále zdůrazňuje, že nepodání námitek nijak nebrání soudnímu projednání věci a vyhovění návrhu, neboť tomu by bránilo jen to, jestliže by nepodáním námitek nebyly pořizovateli územního plánu včas sděleny uplatňované zájmy, a on by proto nemohl provést tzv. vážení zájmů. V daném případě však byl odpůrkyni požadavek navrhovatelky znám. Navíc zde nelze hovořit ani o poměrování různých zájmů, protože

proti zájmu na ochraně vlastnického práva navrhovatelky nestojí žádný legitimní zájem, s nímž by mohl být měřen. Navrhovatelka se tak nedovolává neproporcionality zásahu, nýbrž jeho naprosté nedůvodnosti. Kromě toho v případech pasivity navrhovatele nemá být podle rozsudku NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, a nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, návrhům vyhověno pouze tam, kde by mohla být porušena právní jistota a dobrá víra jiných účastníků. Takový důsledek je v daném případě však vyloučen, neboť zrušením regulativu, který odporuje stávající zástavbě v území, nemohlo dojít k zásahu do právní jistoty či dobré víry jakékoliv osoby a ani odpůrkyně nic jiného netvrdí.

17. Na závěr navrhovatelka vyjádřila své znepokojení, že se odpůrkyně nechala zastoupit právním zástupcem, který zastupuje D. B. v řízeních, v nichž se tento soused snaží zabránit stavebním úpravám domu navrhovatelky. Byl to přitom právě návrh D. B., jemuž odpůrkyně vyhověla na úkor navrhovatelky, když do napadeného územního plánu zanesla regulativ, který znemožnil dodatečné povolení její stavby. Stranění sousedovi je přitom zjevné i z obsahu vyjádření odpůrkyně, které v některých pasážích působí spíše jako vyjádření za jeho osobu, než za odpůrkyni. To podle navrhovatelky nesvědčí o nestranném vystupování odpůrkyně, nýbrž právě o opaku. Tento přístup, který je v rozporu s povinností obce jako zadavatele územního plánu vystupovat vůči jeho adresátům nestranně, bohužel podle ní doprovázel celý proces přijímání napadeného územního plánu.
18. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. (srov. též rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Těmito podmínkami jsou samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatelů a formulace žalobního návrhu.
19. Územní plán se v souladu s ustanovením § 43 odst. 4 větou poslední zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“) vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Ze správního spisu soud zjistil, že napadený územní plán byl schválen zastupitelstvem odpůrkyně dne 21. 9. 2018. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 24. 9. 2018 a sejmuta dne 10. 10. 2018. Veřejná vyhláška byla vyvěšena předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti dne 9. 10. 2018. O existenci napadeného opatření obecné povahy tak není sporu, napadený akt je opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
20. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. Mezi účastníky řízení je nesporné (a soud si též ověřil nahlédnutím do katastru nemovitostí), že navrhovatelka je vlastnící domu č. p. X na pozemku p. č. X a souvisejících pozemků p. č. X a X v k. ú. O. u T. a obci O.. Stejně tak je nespornou skutečností, že o stavbě domu navrhovatelky aktuálně probíhá řízení o dodatečném povolení stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona, což lze dovodit i ze skutečnosti známé soudu z jeho úřední činnosti, totiž že původní rozhodnutí dodatečně povolující uvedenou stavbu bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne

15. 3. 2017, č. j. 45 A 19/2016-41, a kasační stížnost navrhovatelky v dané věci NSS zamítl rozsudkem ze dne 13. 9. 2018, č. j. 5 As 91/2017-63, jako nedůvodnou.

21. Pokud v této souvislosti odpůrkyně zpochybňuje relevanci regulativů napadeného územního plánu pro stavbu navrhovatelky, a tedy i její aktivní legitimaci, soud se s ní nemůže ztotožnit. Naopak je třeba přisvědčit názoru navrhovatelky, že pro rozhodování správních orgánů je zásadně rozhodující vždy skutkový a právní stav ke dni vydání jejich rozhodnutí (viz zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). Ani řízení o dodatečném povolení stavby není v tomto směru žádnou výjimkou a v situaci, kdy nepovolená stavba postrádá platné územní rozhodnutí (což by odůvodňovalo odlišné zacházení; viz rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, publikovaný pod č. 2742/2013 Sb. NSS), stavební a krajský úřad v něm budou povinni hodnotit stavbu navrhovatelky prizmatem územně plánovací dokumentace platné v okamžiku posouzení žádosti o dodatečné povolení stavby, nikoliv v době, kdy taková žádost byla podána. Pokud tedy navrhovatelka tvrdí, že stavba jejího domu nesplňuje nově zakotvený výškový regulativ pro plochy bydlení – v rodinných domech – venkovské (přičemž soud ověřil, že právě v takové ploše jsou pozemky navrhovatelky s domem situovány), nelze o její aktivní procesní legitimaci pochybovat. Soud má tudíž za to, že navrhovatelka předložila dostatečné tvrzení o možném dotčení své právní sféry, a je proto aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení části napadeného územního plánu.
22. Jak bylo uvedeno výše, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelka jednoznačně vymezila, že se domáhá zrušení části napadeného opatření obecné povahy vymezující výškový regulativ pro plochy BV, má soud za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu.
23. Soud dále konstatuje, že návrh byl podán včas ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí jeho účinnosti v souladu s § 101b odst. 1 s. ř. s. a obsahuje veškeré požadované náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
24. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek

napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

25. Z předloženého správního spisu vyplývá, že dne 28. 11. 2016 zastupitelstvo odpůrkyně schválilo zadání územního plánu, které ještě podrobnosti v podobě regulativů jednotlivých ploch neobsahovalo. Návrh územního plánu byl poprvé zveřejněn veřejnou vyhláškou dne 7. 9. 2017 s poučením, že kdokoli může uplatnit připomínky k návrhu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky (22. 9. 2017).
26. Již dne 20. 6. 2017 se s předstihem obrátila emailem (zda email obsahoval elektronický podpis, není ze spisu patrné) na odpůrkyni, resp. jejího starostu JUDr. J. B., která uvedla: „*v rámci projednávání nového územního plánu obce O. u T. navrhujeme, aby výšková regulace zástavby u obytného území malých sídel byla v textové části územního plánu stanovena takto: „maximálně 2 nadzemní podlaží s podkrovím, maximální výška hřebene střechy 10 metrů“ (současný ÚP omezuje výšku na 2 nadzemní podlaží aniž by stanovoval maximální výšku hřebene střechy). Omezením celkové výšky staveb bude obec lépe chráněna před naddimenzovanou výstavbou a zároveň tato úprava umožní ve středu obce ponechat přes 100 let staré rekonstruované stavení č.p. X paní B.. Pokud by územní plán nebyl změněn dle návrhu, musela by paní B. zrekonstruovanou stavbu odstranit a žádat po stavebním úřadu vysokou náhradu škody, což však není optimální řešení, které by pomohlo obnovit dobré vztahy v obci.“*
27. V návrhu územního plánu ke společnému jednání byly výškové regulativy pro plochy BV zakotveny v souladu s požadavky JUDr. J. B..
28. V nedatovaném a nepodepsaném podání označeném jako „*stručné vyjádření k Novému územnímu plánu obce O. prezentovanému na veřejné schůzi v pondělí 23. 10. 2017*“ D. B. konstatoval, že v návrhu územního plánu jsou pro plochy BV navrhovány mj. regulativy maximální výškové hladiny zástavby 2 nadzemní podlaží + podkroví a maximální výška hřebene střechy 10 m, takové parametry na něj ovšem působí jako zkopírované z územního plánu přinejmenším velké střediskové obce. Podle jeho názoru se do koloritu staré původní zástavby nehodí, protože výška hřebene stavby 10 m a povolená podlažnost by *de facto* automaticky umožnila povolení nevzhledných staveb neuvěřitelných rozměrů prakticky kdekoli v obci. Kdo má zájem v reálu vidět, jak v kontextu ostatní zástavby může působit dům s výškou hřebene přes 9 m a dvěma nadzemními podlažími s obytným podkrovím, stačí se podívat na stavbu domu č. p. X paní B., mimochodem stavbu „černou“, stále nepovolenou.
29. Dne 27. 10. 2017 adresoval starosta odpůrkyně Městskému úřadu Příbram jakožto pořizovateli napadeného územního plánu sdělení, podle nějž zastupitelstvo obce navrhuje pro plochy BV maximální výškovou hladinu zástavby 2 nadzemní podlaží nebo 1 nadzemní podlaží a obytné podkroví při maximální výšce hřebene 8,5 m, současně však upozorňoval, že některé nové domy, ale i historické, jsou postavené do svahu (např. obecní úřad aj.), a mají tedy dvě nadzemní podlaží a obytné podkroví.

30. Ve vyhodnocení společného jednání o návrhu napadeného územního plánu ze dne 7. 3. 2018 byly mezi připomínkami uvedeny připomínka D. B. i JUDr. B. s tím, že u první pořizovatel stručně uvedl, že uvedené regulativy jsou upraveny, u druhé pak konstatoval „*Neakceptováno – max. výšková hladina v plochách BV bude stanovena 8,5 m*“.
31. Návrh územního plánu k veřejnému projednání již (shodně jako konečné znění napadeného územního plánu po jeho schválení) stanovil pro plochy BV výškový regulativ stanovící maximální výškovou hladinu zástavby 1 nadzemní podlaží a podkroví a maximální výšku hřebene 8,5 metru. Žádný z dotčených orgánů se k předmětným výškovým regulativům konkrétně nevyjadřoval a v tomto směru nebyly vzneseny ani žádné námítky či připomínky v průběhu veřejného projednání návrhu napadeného územního plánu. V odůvodnění napadeného územního plánu je pod bodem C.12.5 na str. 63 pouze uvedeno, že „*plochy zahrnují většinu stávající i navržené zástavby rodinných domů a venkovských usedlostí, kde je preferována obytná funkce, ale podmíněně připuštěna je také funkce nerezidenční, zahrnující drobné podnikatelské aktivity, ubytování, občanskou vybavenost, hospodářské využití a další obdobné aktivity (některé z nich podmíněně). Podmínkou je zachování kvality obytného a životního prostředí, tj. zamezení veškerých, objektivně měřitelných, negativních vlivů. Pro plochy BV je stanovena zastavitelnost pozemků s ohledem na těsnější umístění zástavby v pozemcích na 35%. Pro všechny plochy BV je stanovena minimální velikost parcely pro 1 obytný objekt 850 m², což je smysluplná velikosti pro zachování jednotné struktury sídla. Pro plochy je dále stanovena výšková hladina s maximálně jedním podlažím a podkrovím odpovídající okolní zástavbě a stávající charakter zástavby, který musí nová zástavba dodržovat. Plochy BV kromě samotných objektů pro bydlení zahrnují související plochy zahrad a veškerou vybavenost, která s takovým využitím souvisí.*“ V části C.16.2 na str. 89 je pak jen doslovně zopakováno vyhodnocení připomínek ze dne 7. 3. 2018.
32. Na úvod svého posouzení soud konstatuje, že podle navrhovatelky je napadený územní plán v otázce výškových regulativů nepřezkoumatelný pro absolutní nedostatek důvodů, potažmo svévolně nepřiměřeně zasahuje do jejího vlastnického práva. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů sice představuje vadu procesu přijetí územního plánu ve smyslu třetího kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, na rozdíl od jiných procesních vad se však jedná o vadu úzce provázanou s procesním režimem namítané věcné nesprávnosti řešení přijatého územním plánem, které údajně nemělo být řádně vysvětleno. Tato věcná nesprávnost namítaná navrhovatelkou přitom má spočívat nedostatečném respektu ke stávající podobě zástavby reprezentované jejím domem a v nedostatečném zohlednění jejího vlastnického práva. Je tak v podstatě namítáno nedostatečné posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva, jež spadá až do pátého kroku přezkumného algoritmu, a jeho posouzení soudem je v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů podmíněno seznámením odpůrkyně s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do práv navrhovatelky, prostřednictvím podaných námitek (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Judikatura nicméně v ojedinělých případech z tohoto pravidla připustila výjimku tam, kde zásah do vlastnického práva byl plně předvídatelný, musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jednalo se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31).

33. V tomto směru soud zvažoval, zda se vůbec může zabývat argumentací navrhovatelky věcně, dospěl však k závěru, že v jejím případě skutečně nastala ona výjimečná situace, na niž pamatují závěry rozsudku NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31. V první řadě je třeba připomenout, že z obsahu správního spisu je zřejmé, že odpůrkyni i pořizovateli napadeného územního plánu byly potřeby navrhovatelky dobře známy, neboť podání její tehdejší advokátky je ve spisové dokumentaci zařazeno a podání D. B. je navíc výslovně upozornilo i na skutečnost, že dům navrhovatelky nedisponuje ještě (dodatečným) povolením. Odpůrkyně tedy prokazatelně disponovala informacemi, z nichž si musela být vědoma, že zakotvení regulativů, které stavba navrhovatelky nesplňuje, nutně povede k tomu, že tato stavba nebude moci získat dodatečné povolení a bude muset být (přínejmenším zčásti) odstraněna. Současně odpůrkyně znala i výškové parametry, které byly pro umožnění zachování stavby potřebné. Odpůrkyně si tak musela být vědoma toho, že přijetím přísnějších výškových regulativů ve svém důsledku prakticky připraví navrhovatelku v určitém rozsahu o její vlastnické právo k jejímu domu, která v důsledku přijatých regulativů bude nucena přínejmenším část stavby ubourat. V tomto směru je nutné připomenout, že nedostatek veřejnoprávního povolení k realizaci stavby ještě neznamená, že by z hlediska občanského práva stavba neexistovala jako předmět vlastnického práva. Taková stavba existuje a vlastnické právo k ní požívá ústavní ochrany, třebaže bude podle okolností zpravidla namíste přihlížet k tomu, že vlastnické právo nebylo v rámci výstavby (pokud jde o limity kladené veřejnoprávní regulací) nabyto v dobré víře, což jeho ochranu dílčím způsobem oslabuje. V takové situaci proto byla odpůrkyně i bez námítky podané postupem předpokládaným ustanovením § 52 odst. 2 stavebního zákona povinna výslovně zvážit přiměřenost zásahu spočívajícího v zavedení nových výškových regulativů do vlastnického práva navrhovatelky, a to z hlediska těch informací, kterými v té době zjevně disponovala.
34. Jen pro úplnost soud předesílá, že návrhový bod namítající nerespektování stávající zástavby v obci, který by snad mohl být podřazen pod čtvrtý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, soud nepovažuje za důvodný. Žádné ustanovení stavebního zákona nestanoví jasný zákaz přijetí regulativů, které by neodpovídaly stávajícímu stavu v území, a takový výklad právní úpravy nelze dovodit ani z navrhovatelkou zmiňované judikatury. V tomto směru ze samotných principů právní úpravy je patrné, že územní plánování je prospektivní činností, jejímž smyslem je stanovovat pravidla pro budoucí využití regulovaného území, přičemž tato regulace může mít za cíl i přeměnu stávajícího stavu zástavby, která může být v některých případech důvodně považována za nevyhovující (srov. např. pojem plocha přestavby vymezený v § 43 odst. 1 stavebního zákona). Za dané situace se tak odpůrkyně mohla za určitých podmínek rozhodnout k přijetí regulace v napadeném územním plánu, která by cíleně byla v rozporu se stávajícím stavem území, a to právě proto, aby postupem času přiměla majitele stávajících staveb k jejich změně do podoby z hlediska budoucího vývoje obce žádoucí. Zda odpůrkyně v daném konkrétním případě mohla takto postupovat, je již na poměření cílů nově navrhované regulace s právy dotčených vlastníků, tedy na testu proporcionality prováděném v pátém kroku přezkumného algoritmu.
35. V dané situaci se tudíž soud zabýval tím, zda důvody, proč odpůrkyně upřednostnila a doslovně převzala návrh D. B. do textu napadeného územního plánu, z hlediska testu proporcionality obstojí. Soud však zjistil, že napadený územní plán žádné takové důvody neobsahuje. Územní plán pouze uvádí, jakou regulaci přijal, zcela však mlčí o tom, proč ji přijal. Soud nemůže ani spekulovat, zda odpůrkyně přejala názor D. B., že

navrhovatelkou navržené regulativy nejsou pro takto malou obec vhodné a do koloritu původní zástavby obce se nehodí, nebo zda k tomu měla odpůrkyně důvod jiný. V dané situaci test proporcionality, tj. posouzení, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí, zda cíle nelze dosáhnout jiným prostředkem, který by omezoval adresáty méně, a zda je následek napadeného opatření obecné povahy vůbec úměrný sledovanému cíli, nelze vůbec provést, protože odůvodnění napadeného územního plánu nedává odpověď na žádnou z těchto dílčích otázek, ačkoliv k tomu odpůrkyně měla potřebný prostor. Soudu není za stávajícího stavu ani zřejmé, jaký cíl mělo zakotvení přísnější výškové regulace oproti regulaci dosavadní, nemůže tak hodnotit vhodnost použité metody ani legitimitu takového opatření v porovnání se zásahem do vlastnického práva navrhovatelky.

36. Odůvodnění územního plánu pouze zcela okrajově zmínilo, že přijatý regulativ odpovídá okolní zástavbě, takové tvrzení však není zcela přesné, neboť samotná odpůrkyně v přípisu pořizovateli územního plánu konstatovala, že budova obecního úřadu má vyšší podlažnost, a bylo známo i to, že dům navrhovatelky, který v území již stojí, také takový požadavek nesplňuje. Taková zmínka tedy není schopna poskytnout důvody pro posouzení proporcionality přijatého řešení. V tomto směru soud nemůže v tuto chvíli hodnotit, zda odpůrkyně musí či nemusí přihlížet k původní podobě domu, který navrhovatelka prakticky zcela přestavěla (byť při zachování jeho základních vzhledových rysů), a nyní je proto sporné, zda dodržela zejména jeho původní výškové kóty. Zhodnocení významu nepovolené přestavby domu navrhovatelky (resp. zásadního vykročení z původně povolených stavebních prací) je prvotním úkolem odpůrkyně, ta by se jej však měla zhostit právě v odůvodnění územního plánu, pokud jím bude zjevně zasahovat do možností navrhovatelky získat dodatečné povolení její stavby. Teprve poté, co odpůrkyně jasně definuje důvody svého postupu, bude moci soud případně správnost takových úvah zhodnotit.
37. V dané situaci tak soudu nezbylo, než postupem podle § 101d odst. 2 věty první a § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. zrušit napadený územní plán pro nepřezkoumatelnost danou nedostatkem důvodů v části dotýkající se navrhovatelky, tj. právě v části výškových regulativů zástavby v plochách BV. S ohledem na skutečnost, že navrhovatelky se napadený územní plán dotýká prostřednictvím aktuálně vedeného řízení o dodatečném povolení stavby, jehož aktuální fáze není soudu přesně známa (nelze vyloučit ani to, že již v mezidobí od podání návrhu v daném řízení bylo pravomocně rozhodnuto a navrhovatelka se bude muset bránit žalobou), zrušil soud sporné regulativy již ke dni nabytí účinnosti napadeného územního plánu, tj. ke dni 9. 10. 2018 (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63).
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelce, která byla ve věci plně úspěšná, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení v celkové částce 17 342 Kč. Náhrada nákladů řízení je tvořena mimosmluvní odměnou za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení a sepsání návrhu a repliky) podle ustanovení § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst tři režijní paušály po 300 Kč jako náhradu

hotových výdajů zástupce podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náklady právního zastoupení jsou dále navýšeny o náhradu za 21 % DPH z předchozích částek ve výši 2 142 Kč a o zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.

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 nejbližze 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 28. března 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu