



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **navrhovatelů a) I.R. , b) M.B., zastoupeného J.B., c) J.P., proti odpůrkyni obci Bujesily, se sídlem Bujesily 1, Kralovice, o návrzích na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce Bujesily ze dne 17.12.2013, č. 7/2013,**

t a k t o:

- I. **Opatření obecné povahy – Územní plán obce Bujesily ze dne 17.12.2013, č. 7/2013, se v části týkající se plochy ZV1 ve vztahu k pozemkům navrhovatelky a) p.č. 1130 a p.č. 1032, navrhovatele b) p.č. 1129 a p.č. 1033, navrhovatele c) p.č. 1125/4 a p.č. 1029/1, vše v katastrálním území Bujesily, z r u š u j e dnem vyhlášení tohoto rozsudku.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I.

Předmět sporu

Navrhovatelé se samostatnými návrhy domáhali zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce Bujesily ze dne 17.12.2013, č. 7/2013 (dále též jen „*územní plán*“ či „*napadené opatření obecné povahy*“).

Navrhovatelka a), I.R., se domáhala zrušení územního plánu v části týkající se plochy ZV1, a to ve vztahu ke svým pozemkům p.č. 1130 (druh pozemku zahrada) a p.č. 1032 (druh pozemku zahrada), v katastrálním území Bujesily.

Navrhovatel b), M.B. se domáhal zrušení územního plánu v části týkající se plochy ZV1, a to ve vztahu ke svým pozemkům p.č. 1129 (druh pozemku zahrada) a p.č. 1033 (druh pozemku zahrada), v katastrálním území Bujesily.

Navrhovatel c), J.P. , se domáhal zrušení územního plánu v části týkající se plochy ZV1, a to ve vztahu ke svým pozemkům p.č. 1125/4 (druh pozemku zahrada) a p.č. 1029/1 (druh pozemku ostatní plocha), v katastrálním území Bujesily.

Podané návrhy byly jednotlivě zaevidovány pod sp.zn. 59 A 1/2017 (M.B.), sp.zn. 59 A 2/2017 (I.R.) a sp.zn. 59 A 3/2017 (J.P.). Usnesením soudu ze dne 6.1.2017, č.j. 59 A 1/2017-56, resp. ze dne 5.1.2017, č.j. 59 A 3/2017-73, byl návrh vedený pod sp.zn. 59 A 1/2017, resp. sp.zn. 59 A 3/2017 spojen ke společnému projednání s návrhem vedeným pod sp.zn. 59 A 2/2017 s tím, že návrhy budou nadále vedeny pod sp.zn. 59 A 2/2017.

II. Návrhy

Navrhovatelé a) – c) uplatnili ve svých návrzích totožné námitky.

Navrhovatelé specifikovali nemovitosti, jejichž jsou vlastníky a které jsou regulovány napadeným opatřením obecné povahy (viz výše), a uvedli, že tímto opatřením obecné povahy byli zkráceni na svých právech, neboť jejich pozemky jsou napadeným opatřením obecné povahy regulovány jiným způsobem, nežli bylo původní možné využití.

Navrhovatelé uvedli, že územní plán v části vymezení plochy ZV1 vymezené v regulativech jako „nová“ veřejná prostranství a veřejná zeleň (která je umístěná na západní straně od původní zástavby a na východ a sever od Z1 a Z2 definované jako „nově“ zastavitelné plochy) na pozemcích v jejich vlastnictví má pro navrhovatele tyto omezující způsoby jejich využití (viz textová zpráva územního plánu):

Plochy veřejných prostranství - veřejná zeleň ZV

Hlavní využití: - plochy udržované zeleně, volně přístupné veřejnosti s estetickou, ekologickou a hygienickou funkcí (včetně dětských hřišť, prvků drobné architektury a mobiliáře), - pěší cesty

Přípustné využití: pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení slučitelné s účelem veřejného prostranství

Podmíněně přípustné využití: neurčuje se

Nepřípustné využití: všechny funkce neuvedené v hlavním a přípustném využití

Koncepce územního plánu chrání plochy veřejné zeleně před zastavěním a navrhuje nové plochy tohoto typu v nově vymezených zastavitelných plochách.

Sídelní zeleň je součástí krajinné zeleně, má nezastupitelnou úlohu regulátora mikroklimatu, prachového filtru, rozptylování hluku a významnou estetickou úlohu. Územní plán může ovlivnit zeleň na veřejných prostranstvích a na hranici obce. Pro sídelní zeleň je vhodné volit skladbu zeleně odpovídající místním podmínkám. Systém sídelní zeleně je přípustné rozvíjet ve všech zastavitelných plochách.

Veřejná prostranství se vymezují na pozemcích k obecnému užívání, které jsou situovány v atraktivních polohách s dostupností v sídlení struktuře. Stávající veřejná prostranství zahrnují prostor na návsi a v jižní části obce a jsou tvořeny travnatou, nízkou i vzrostlou zelení. Urbanistická koncepce počítá s důslednou ochranou této části.

Navíc dle právních předpisů a judikatur soudů majitel pozemků, které jsou veřejným prostranstvím, je omezen v možnostech nakládat s nimi takovým způsobem, jako kdyby veřejným prostranstvím nebyly:

Definice veřejného prostranství. Veřejné prostranství nyní definuje zákon o obcích. Do 30.6.1994 definici veřejného prostranství obsahoval zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Veřejným prostranstvím byla zejména náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace. Do 31.12.2003 byla veřejným prostranstvím podle zákona o místních poplatcích hlavně náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň, jakož i další prostory přístupné každému bez omezení. A to přesto, že podle zákona o obcích od 1.1.2000 jsou veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tj. sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Až od 1.1.2004 došlo k sjednocení zákona o místních poplatcích se zákonem o obcích, respektive definice veřejného prostranství byla k 1.1.2004 ze zákona o místních poplatcích vypuštěna. Z uvedeného vyplývá, že vždy byla veřejná prostranství vyjmenována pouze příklady, pouze demonstrativním výčtem připouštějícím další prostory.

Užívání veřejných prostranství. Veřejné prostranství je možno užívat obecně nebo zvláště. Někdy se užívá protiprávně. Může ho užívat neomezeně každý a omezení ostatních je regulováno a zpoplatněno. Užívání veřejného prostranství se týká pozemků ve vlastnictví obce, ale i jiných osob. Obsah obecného užívání lze odvodit z toho, co to jsou veřejná prostranství. Veřejná prostranství - náměstí, ulice, chodníky - jsou vlastně pozemky, které jsou komunikacemi, případně jsou to pozemky zastavěné stavbami komunikací. Náměstí, ulice, chodníky jsou veřejně přístupné každému bez omezení. Ulice jsou obecně užívány jako místní komunikace a uliční a sídlištní zeleň. Chodníky včetně chodníků pod podloubím jsou součástí místních komunikací nebo samostatné místní komunikace a jsou užívány obecně k chůzi. Náměstí jsou místní komunikace, chodníky, parkoviště, průjezdní úseky silnic, tedy pozemky vedené v katastru nemovitostí jako ostatní plochy, na kterých jsou komunikace, případně jsou tam tržiště, veřejná zeleň. Tržiště slouží pro nakupování, což je obecné užívání, které je na tržišti podmíněno užíváním zvláštním, a to umístěním prodejních zařízení. Umístění prodejních zařízení na tržišti či jiném veřejném prostranství podléhá místnímu poplatku, pokud obec vydá vyhlášku o místním poplatku za užívání veřejného prostranství. Umístění prodejních zařízení na místní komunikaci je zvláštním užíváním vyžadujícím povolení silničního správního úřadu. Park slouží k procházkám, veřejná zeleň, sídlištní zeleň, funkční zeleň a rekreační zeleň plní doplňkovou funkci k budovám, umožňuje přístup k nim, nebo jsou samostatné, slouží k odpočinku. Pro zeleň jsou typické travnaté plochy a porosty okrasných,

lesních nebo ovocných stromů. Někdy se jako parky či veřejná zeleň užívají například lesy, louky, pole. Ty jsou také veřejně přístupné, ale nejsou veřejným prostranstvím, protože neslouží každému k veřejnému užívání, ale k hospodaření podle zvláštních zákonů. Veřejné užívání je pouze dovoleno. Protože jsou veřejná prostranství podle katastru nemovitostí ostatní plochy, nejsou určeny k jinému než obecnému způsobu užívání. Před jiným než obecným užíváním je veřejné prostranství chráněno prostřednictvím povolení nebo zpoplatnění jiného než obecného, tj. zvláštního užívání. Před protiprávním užíváním je veřejné prostranství chráněno pomocí zákazů a sankcí stanovených v právních předpisech včetně řízení o přestupcích podle zákona o přestupcích a řízení o správních deliktech v zákoně o obcích. Aby bylo jisté, že prostranství neslouží jinému než obecnému užívání, mělo by být veřejné prostranství to, co je v katastru vedeno jako ostatní plocha, která neslouží jinému způsobu užívání. Zákon ale tuto podmínku nestanovuje. Druhou podmínkou, kterou musí splňovat veřejné prostranství je, aby jeho správa patřila do působnosti obce a byla svěřena obci. Nemůže jít o sféru soukromého práva nebo státní správy vykonávané správními úřady.

Užívání veřejného prostranství a vlastnické právo. Užívání veřejného prostranství se týká pozemků ve vlastnictví obce, ale i jiných osob. Listina základních práv a svobod totiž stanoví, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu, že vlastnictví zavazuje. Veřejné prostranství může užívat neomezeně každý a omezení ostatních je regulováno a zpoplatněno. Obecné užívání je nepochybně omezením vlastnického práva, proto je možné pouze se souhlasem vlastníka a ve veřejném zájmu. Vlastnické právo nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Občanský zákoník v § 123 uvádí právo vlastníka držet a užívat předmět vlastnictví a požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním. Obecnému užívání se vlastník pozemku může bránit žalobou proti zásahům do výkonu vlastnického práva podle § 126 občanského zákoníku nebo návrhem na ochranu pokojného stavu podaným pověřenému obecnímu úřadu podle § 5 občanského zákoníku. Jestliže veřejné prostranství užívá jeho vlastník jako své vlastnictví a tím omezuje obecné užívání, aniž by ale zneužíval své vlastnické právo, měl by být osvobozen od místního poplatku.

Původní využití pozemků navrhovatelů bylo rozdílné, kdy přípustné využití bylo nepoměrně širší.

Navrhovatelé dále uvedli, že jedním z důvodů pro vypracování územního plánu, tak jak to bylo prezentováno zastupiteli obce občanům, bylo umožnění výstavby nových rodinných domů pro ty obyvatele obce, kteří výstavbu rodinného domu zvažují. Z důvodu, že v této době v obci nebyly k prodeji žádné stavební pozemky, bylo umožněno je pomocí stanovení rozdílného využití stávajících pozemků z nestavebních na stavební vytvořit. Je skutečností, že z demografického hlediska v obci dlouhodobě výrazně obyvatel ubývá, kdy počátkem 20. století v obci žilo 170-180 obyvatel, koncem 20. století v obci žilo 70 obyvatel a v době tvorby územního plánu žilo v obci 61 obyvatel. V této době v obci několik obyvatel na počátku produktivního věku zvažovalo stavbu rodinného domu a volbu, zda stavět v obci Bujesily, nebo zda hledat stavební pozemek někde mimo obec. Dne 26.7.2010 obec Bujesily podala návrh na pořízení územního plánu na Městský úřad Rokycany, odbor stavební. Přílohu k žádosti tvořilo usnesení z jednání obecního zastupitelstva č. 04/2010 ze dne 15.6.2010, kde

se obecní zastupitelstvo rozhodlo pořídit územní plán. V následně vypracovaném návrhu územního plánu bylo vymezeno několik nových zastavitelných ploch, které svojí rozlohou plochy bydlení, počtem rodinných domů a tomu odpovídajícímu odhadovanému zvýšení počtu obyvatel v těchto parametrech převyšovaly stávající stavy. Dle statistických údajů bylo v obci evidováno celkem domů - 35, z toho trvale obydlených domů - 22 a sloužících k rekreaci - 11 domů, bytů celkem - 42, trvale obydlených bytů - 29, z toho v rodinných domech bytů - 29. Pro nové rodinné domy bylo v obci navrženo pět nových lokalit s označením v územním plánu Z1, Z2, Z3, P1, P2, s předpokládaným počtem rodinných domů 8, 12, 15, 2, 1 a předpokládaným počtem nových obyvatel 21, 42, 53, 7, 4, tedy celkem 38 rodinných domů se 127 obyvateli na ploše 6,53 ha. Jinými slovy, z historického maxima počtu žijících obyvatel v obci zpočátku 20. století v počtu 170-180 obyvatel a současného minima 61 obyvatel se za pomoci územního plánu obce vytvoří podmínky pro překonání všech historických statistik, a to zdvojnásobením zastavitelných ploch v obci, zvýšením počtu domů z 35 na 73 a na 61 současných obyvatel se jejich počet navýší o dalších předpokládaných 127.

Navrhovatelé dále konstatovali, že v územním plánu deklarovaná ochrana historických hodnot sídla, která je jedním z hlavních cílů jeho urbanistické koncepce, může být vykládána a odůvodňována různými způsoby a může být realitě blízká či vzdálená. Ale skutečnost, že se jednak v podstatě nikde v civilizovaném světě, zejména v Evropě, nedaří zmírnit přesun obyvatel z venkova do měst a jednak skutečnost, že trendem posledních let v České republice či desetiletí v západní Evropě jsou na venkovech rekonstrukce stávajících domů, chalup, statků, mlýnů, kdy se do nich vrací jejich dřívější využití pro drobnou živnost a trvalé bydlení, oproti výstavbě domů nových, což je i z hlediska urbanismu a ochrany historických hodnot sídel méně negativní zásah, nežli mnohdy kontroverzní stavby nových satelitů napojených na původní mnohdy stále ještě urbanisticky, historicky a esteticky velmi hodnotnou zástavbu, může vypovídat o tom, jak kvalitně může být zpracován ten či který územní plán. Tento pohled může být hodnocením obecným a subjektivním, kdy nyní napadaný územní plán nemusí být nutně z urbanistického a estetického hlediska zcela nevhodný, ale závady konkrétní a objektivní v navrhovateli napadaném územním plánu jsou jiné a jsou právě důsledkem snahy o maximální zastavění ploch zadavatele se zachováním alespoň nějakého urbanisticko-estetického hlediska. Dle navrhovatelů není vhodné či je minimálně kontroverzní vedle historických statků vymezit nově zastavitelné plochy pro novostavby rodinných domů, ale při dodržení určitých regulativ, kdy k určité zastavěné ploše by mělo přiléhat nějaké veřejné prostranství a veřejná zeleň, je toto možné za předpokladu oddělení z estetického a urbanistického hlediska zástavby původní od zástavby nové. Je otázkou, jak v tomto případě postupovat, jak v tomto ohledu ochránit zástavbu původní od zástavby nové. Pokud je zadáním územního plánu propojit tyto dva „bloky budov“, které zde budou stát vedle sebe, jinými slovy není vůle zadavatele stavět v jiných vhodnějších lokalitách či v menším rozsahu, je třeba při tvorbě územního plánu se s jejich propojením nějakým způsobem jak fakticky, tak i v odůvodnění vypořádat. Pokud nad výše uvedené dojde tímto zásahem ještě k zásahu do vlastnického práva stávajících majitelů původní zástavby, musí k tomu být legitimní důvod a ten musí být též z tohoto hlediska řádně odůvodněn. K oběma výše uvedeným zásahům došlo, kdy druhý z těchto zásahů, zásah do ústavně garantovaného vlastnického práva navrhovatelů došlo. Zadavateli územního plánu svědčí právo rozhodnout o tom, jakým způsobem bude to které jeho území využito, takové právo je právem na samosprávu a je garantováno ústavou, ovšem není to právo absolutní, kdy je limitováno, a to okolnostmi, kterými je v tomto případě

skutečnost, že dochází k zásahu do jiných práv, kdy na druhé straně stojí soukromé vlastnické právo navrhovatelů garantované čl. 11 Listiny základních práv a svobod. V případě, kdy dochází k zásahu do ústavně zaručeného práva či ke kolizi dvou ústavně zaručených práv, musí být tento zásah v souladu s principem proporcionality zásahu do vlastnických práv navrhovatelů se zájmem odpůrkyně na budoucí využití předmětných pozemků a ta by měla postupovat při přijímání a vyhotovení územního plánu ve stejných případech stejně, měl by odpovídat kritériu vhodnosti, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisejí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřeby), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); a dále zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). K principu proporcionality se ve své rozhodovací činnosti vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS (jímž je krajský soud vázán): „*Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).*“ V odůvodnění citovaného usnesení pak rozšířený senát upřesnil, že pokud jde o „*zásahy, jejich citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden.*“ Územní plán obce Bujesily, kdy v obci, kde je 35 více méně původních, byť povětšinou zrekonstruovaných, domů vystavěných v 17. – 19. století a 4 domy z 80. let minulého století, a v novém územním plánu se navrhne dalších 38 novostaveb rodinných domů, kdy se obec v podstatě rozdělí na původní východní část s původním veřejným prostranstvím a původní veřejnou zelení a novou západní část tím nešetrným způsobem, že se původní statky z původní části oddělí od nové části tak, že se z jejich zahrad, které jsou vždy, a v historii to tak vždy bývalo, umístěné za statkem, zásahem územního plánu vytvoří nové veřejné prostranství, tak to ani z urbanisticko-estetického hlediska, ani z hlediska ochrany historické hodnoty sídla přiměřené a legitimní není. Původní statky, za kterými byly po staletí zahrady, což je také ta deklarovaná historická hodnota sídla, o tyto přijdou na úkor veřejného prostranství. Navíc z hlediska zákonnosti takového zásahu, kdy dojde de facto ke znehodnocení jak hodnoty samotných pozemků - zahrad, tak také hodnoty celých těchto nemovitostí, vč. budov se zahradami spojených, kdy nemovitosti již de facto nemají zahradu a tím ztratí svůj historický kompaktní tvar a majitel je též významně omezen v možnostech výkonu svých vlastnických práv, je takové opatření nezákonné.

Navrhovatelé dále uvedli, že omezení ve výkonu svých vlastnických práv spatřují právě v této skutečnosti, že de facto o své zahrady přišli, kdy pozbyli možnost na nich cokoli pěstovat, pást, oplotit si je pro koně, ovce a kozy, kdy jejich jabloně, hrušky a třešně již nebudou pouze jejich, ale budou zde volně pro kohokoliv na veřejném prostranství, jejich pes už nebude moci běhat po jejich zahradě, protože už bude mít zákaz běhat volně po veřejném prostranství, a luční tráva se rázem stane okrasným trávníkem, který bude nutno sekat co 14 dní s nemožností původního využívání k sušení luční trávy pro domácí zvířata, která vždy bývala nedílnou součástí takových statků a přes kozy, ovce až po koně se na ně opět po

desetiletích kolektivizací a jednotných zemědělských družstev vracejí. A budou to v celé řadě urbanisticko-esteticky znehodnocené statky, znehodnocený majetek, ale též znehodnocené vztahy v obci s 61 obyvateli pro pocit křivdy a podvodu při tvorbě územního plánu, kdy počátek všeho je legitimní snaha nenechat z obce utéct mladé obyvatele obce do města, kdy poté vznikne zadání vytvořit 38 nových stavebních pozemků a nakonec na to doplatí majitelé zahrad původních statků, které zde byly po staletí, a to z nového nezveřejněného zadání vytvořit z původních zahrad druhou náves. Zcela zřejmě dle zadání, raději více nových stavebních pozemků, byť to je na úkor několika soukromých zahrad. Vzhledem k navrhovateli tvrzenému nereálnému předimenzování územního plánu pro nových 38 stavebních pozemků a z tohoto důvodu učiněné změny ve využívání stávajících soukromých zahrad na veřejné prostranství - veřejnou zeleň je tento zásah ve zcela zjevném rozporu s principem proporcionality.

Navrhovatelé pokračovali konstatováním, že legitimní a oprávněné zájmy navrhovatelů, jejichž práva nabytá v dobré víře, kdy si nemovitosti, statek a k němu přiléhající zahradu, pořizovali s tím, že s nimi měli nějaké své konkrétní záměry, byly přijatým opatřením obecné povahy poškozeny, kdy bylo v dotčených plochách vymezeno veřejné prostranství a veřejná zeleň bez jakéhokoli ohledu na stávající stav daného území. Tento zásah přitom nemůže obstát nejen z hlediska již zmiňovaného požadavku proporcionality, neboť odpůrkyně nešetřila práva navrhovatelů nabytá v dobré víře ani jejich oprávněné zájmy a zasáhla do nich nad míru nezbytného rozsahu, když přijala opatření obecné povahy a vymezila v dotčených plochách veřejné prostranství a veřejnou zeleň, ale důsledkem takto přijaté změny je dle navrhovatelů, vedle již výše zmiňovaného výrazného snížení tržní hodnoty pozemků a přiléhajících nemovitostí, které přijdou o svůj kompaktní tvar a z části též účel, pro který bývají obecně pořizovány - bydlení ve spojení s přírodou, také znemožnění zamýšleného nakládání s nemovitostmi, např. možnosti chovu hospodářských zvířat, koní a dále zde existuje i významné riziko, že se již navrhovatelům nemusí podařit získat např. stavební povolení k případnému budoucímu plánovanému záměru, např. postavení seníku, stodoly, chlévu či stáje pro koně na jejich zahradách. V demokratické společnosti není možné oprávněné zájmy určité části obyvatelstva (kteří si chtějí postavit nové domy) klást nad oprávněné zájmy jiné části obyvatelstva (kteří užívají původní domy se zahradami), navíc takto intenzivním zásahem do jejich materiálních práv nerušeně užívat svůj majetek. Bylo-li by pak bezpodmínečně nutné, aby v územním plánu byly nové plochy veřejného prostranství a veřejné zeleně vymezeny, navrhovatelé mají za to, že je měla odpůrkyně vymezit primárně nikoli na pozemcích v soukromém vlastnictví, ale na pozemcích ve veřejném vlastnictví, tj. na pozemcích ve vlastnictví odpůrkyně parc. 1125/15 a toho času 1125/5, oba v katastrálním území Bujesily. Navrhovatelé také namítají, že předtím než odpůrkyně přistoupila ke změně využití pozemků navrhovatelů, nezpracovala žádné alternativní řešení, které by bylo šetrnější k jejich vlastnickým právům, a ani neodůvodnila rozsah veřejného prostranství a veřejné zeleně. Navíc plochy veřejného prostranství a veřejné zeleně oproti zastavěným plochám jsou v obci několikanásobně předimenzovány a neobstojí ani odůvodnění, proč je třeba tyto plochy v takovém rozsahu vybudovat u nově plánovaného sportovního areálu, který svojí rozlohou sám o sobě může být dostatečnou odpočinkovou zónou. Obec Bujesily má ve svém středu ve srovnání s jinými obcemi nepoměrně větší celozelenou náves, další rozlehlá veřejná zeleň je navržena na jihozápadě obce a veškeré nově navrhované zastavitelné plochy jsou téměř kolem dokola obklopeny zelení, jak je patrné též z územního plánu viz plochy ZP, ZS a jihozápadní ZV. Obec Bujesily i bez vytvoření nové návsi a parku ze tří soukromých zahrad ZV1 bude mít

předimenzovaný dostatek veřejných ploch a veřejné zeleně a je a v tomto ohledu i nadále bude dobrým místem pro život.

Dle názoru navrhovatelů jim nelze klást k tíži, že v průběhu pořizování územního plánu nepodali proti navrhované změně námítky. Dle jejich názoru by absolutizace takového požadavku vedla k popření principu soudní ochrany. Z odůvodněných důvodů nemohli ani při vynaložení obvyklé náležité pečlivosti - nahlédnutí do návrhu územního plánu a kladení otázek k vysvětlení nejasností při obvyklém právním povědomí předpokládat, že bylo takovým významným způsobem, z hlediska jejich práv k jejich majetku, novým územním plánem do nich zasaženo. Při veřejném projednávání územního plánu, i když se ho navrhovatelé nemohli účastnit osobně a veškeré informace měli pouze zprostředkované, nebylo ze strany odpůrkyně, a to ani nikdy v celém průběhu schvalování územního plánu, zmiňováno jakékoliv zasahování do jejich vlastnických práv či do vlastnických práv kohokoliv jiného. Celé projednávání se vedlo pouze ve smyslu, kde a z jakého důvodu je potřeba zřídit nové stavební pozemky. Po seznámení se s návrhem a dotazu na zprostředkovatele informací z veřejného projednávání, co znamená pojem veřejná zeleň a veřejné prostranství, byli navrhovatelé vyrozuměni o tom, že z hlediska zákona a historických pojmů to je vymezení plochy v obci či volné přírodě, která není a nebyla, ať již v minulosti či v té době, oplocena. Dle názoru navrhovatelů tak mohlo být i z toho důvodu, že ani nikdo v obci či zastupitelstvu si těchto zásahů do oprávněných zájmů všech v této věci změnami učiněnými územním plánem poškozených osob nemusel být vědom. Toto jim bylo nedávno od řady jak občanů obce, tak i zastupitelů potvrzeno. Navrhovatel M.B. navíc uvedl, že i když si byla obec Bujesily vědoma toho, že jeho záměrem v té době bylo na zahradě vybudovat oplocení, kdy již měl geodetickým úřadem vyměřené hranice pozemku a vykopané základy, a obec byla seznámena se záměrem na zahradě vybudovat sportovní hřiště, na které již měl pořízený umělý trávník, nikdo z obce jej nikdy neupozornil na žádné změny a důsledky, které pro něj nový územní plán v tomto ohledu bude mít. Navrhovatelé dále uvedli, že běžný občan s průměrným právním povědomím, který se v běžném životě nepohybuje v oblasti vytváření územních plánů a se všemi s nimi spojenými problematickými okolnostmi, pokud není o tomto předem náležitě poučen, si nemůže být vědom všech možných důsledků, které mu s tím mohou vzniknout. Pokud žije v obci, kde žije 62 obyvatel, ve které se každý s každým řadu let zná, kde jsou všeobecně velmi dobré vzájemné vztahy se značnou mírou důvěry, nelze po něm spravedlivě požadovat, aby si pro každý úkon, který ve vztahu k této obci činí, kterým je například jeho účast na projednávání územního plánu, domlouval právní zastoupení advokáta. Pokud může docházet při tvorbách územních plánů k takovým zásadním problémům, kterými jsou takto intenzivní zásahy do oprávněných zájmů osob územním plánem dotčených, jako jsou přímé zásahy do jejich výkonů vlastnických práv, měly by v rámci principu jak ochrany soudní, tak principu ochrany oprávněných zájmů jak orgánů státních či např. správních, samosprávních a jiných, tak i oprávněných zájmů strany druhé, v tomto případě oprávněných zájmů navrhovatelů, fungovat k zabránění těchto excesů určité účinné ochranné právní mechanismy. Dle názoru navrhovatelů by v tomto jejich konkrétním případě (kdy poškozena může být nakonec i obec) měla být zákonem stanovena větší ochrana těchto oprávněných zájmů, nežli je pouze daná možnost podávání námitek bez jakéhokoliv náležitého, odpovídajícího, konkrétního a dostatečného poučení. Skutečnost, že ze strany občanů obce ani ze strany obce nebyla při projednávání územního plánu vznesena jediná námítka, nasvědčuje výše uvedenému tvrzení, a sice že v tomto konkrétním případě nejde o to, že by občané zcela rezignovali na ochranu svých práv, jako o to, že jim mohly být předloženy ze strany

zhotovitele nepřikladné informace, kterými mohli být uvedeni v omyl, kdy bez pomoci advokáta nebyli schopni rozpoznat jakékoliv případné vady řízení o územním plánu. Je všeobecně známou skutečností, jaké vady mají různá nekalá jednání různých soukromých subjektů přizívajících se na určitých konkrétních neznalostech občanů, ale naproti tomu takto výjimečně a nezákonné řízení s takovým intenzivním zásahem do práv občanů při tvorbě územního plánu v té době rozhodně všeobecně známou skutečností nebylo a nelze z tohoto důvodu v tomto konkrétním případě navrhovatelům vyčítat, že svoje práva nebránili již v průběhu schvalování územního plánu podáváním námitek proti němu, kdy jim žádné vady nebyly zřejmé.

Závěrem navrhovatelé poukázali na rozpor napadené části opatření obecné povahy s požadavkem proporcionality zásahu do jejich vlastnických práv, přičemž odkázali na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažené v rozhodnutí ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, dle kterého územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod, avšak tyto zásahy musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobu vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a musí být činěny na základě zákona. Těmto požadavkům však územní plán nedostál. Není nijak odůvodněna potřeba zásahu do jejich vlastnických práv, jeho legitimita, nezbytná míra zásahu, ani zamýšlený cíl, který by byl proveden nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Zejména nebyl nikterak odůvodněn odlišný přístup odpůrkyně k regulaci ploch, v nichž se nacházejí pozemky v jejich vlastnictví, a ploch sousedních ve vlastnictví veřejném, tedy odpůrkyně, na kterých byly vybudovány nové stavební pozemky. V této souvislosti navrhovatelé poukázali také na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“), dle které může k zásahu do práva na pokojné užívání majetku dojít také v důsledku vydání (či zrušení) opatření týkajícího se možnosti stavebního využití určitého území (viz např. již rozsudek ESLP ze dne 29.11.1991 ve věci *Pine Valley Developments vs. Irsko*, stížnost č. 12742/87). Za takový zásah lze přitom dle ESLP pokládat i opatření, které zabraňuje ve využití určitého území způsobem, kterým mohlo být využíváno dříve (viz např. rozsudek ESLP ze dne 18.2.1991 ve věci *Fredin vs. Švédsko*, stížnost č. 12033/86). Navrhovatel M.B. navíc doplnil, že se jedná o podobný případ, jelikož některé části stavby již byly zahájeny, byl např. vykopán základ pro oplocení, ale s jistotou lze uzavřít, že po změně územního plánu ze zákona oplocení není možné dokončit, a to vč. dalších omezení v dalších možnostech využívání svého majetku, zejména pokud jde o možnosti např. drobných staveb a jakékoliv formy hospodaření apod. Navrhovatelé dále shodně uvedli, že postup změny ve využití jejich pozemků by byl ze strany odpůrkyně oprávněný, pokud by byly splněny tři podmínky: 1/ legálnost zásahu - soulad zásahu s právními předpisy, 2/ legitimita - odůvodněnost veřejným zájmem, 3/ přiměřenost - proporcionalita. S ohledem na princip proporcionality pak ESLP vyžaduje, aby byla dosažena spravedlivá rovnováha mezi soukromým a veřejným zájmem (viz rozsudek ESLP ze dne 12.3.2003 ve věci *Schirmer vs. Polsko*, stížnost č. 68880/01). Ani jedna z výše uvedených podmínek však naplněna nebyla.

III.

Vyjádření odpůrkyně

Odpůrkyně ve vyjádření k návrhům uvedla, že nebylo jejím záměrem vyvlastňovat pozemky ve zmíněné oblasti ZV1 ani omezovat majitele pozemků v jejich právech, nýbrž pouze splnit povinnost pořídit územní plán a s ním stanovit související regulativy jednotlivých zón celého katastru obce. Jedním z podkladů pro tvorbu územního plánu, který zpracovala odborná osoba Ing. arch. P.N., byla i Urbanistická studie obce Bujesily z roku 1999, ze které je historicky zřejmá tato myšlenka veřejné zeleně ve zmíněné oblasti (viz mapa Funkční využití 1 a la). Odpůrkyně neměla žádný důvod pochybovat nad odbornými návrhy územního plánu Ing. arch. P.N. Veškeré zákonné povinnosti a postupy při pořízení územního plánu odpůrkyně konzultovala s pořizovatelem Městským úřadem Rokycany, odborem stavebním, a byly splněny, a proto odpůrkyně nesouhlasí se soudním zrušením části opatření obecné povahy, kterým by došlo k finanční zátěži obce soudním vyrovnáním. Odpůrkyně již aktuálně v usnesení č. 7 ze dne 24.1.2017 schválila zrušení veřejné zeleně v lokalitě ZV1 na základě žádosti navrhovatele M.B. a vše ráda vyřeší na úrovni obce, tak jak jsou v malých obcích zvyklí.

IV.

Repliky navrhovatelů

Navrhovatelé ve svých replikách k vyjádření odpůrkyně shodně uvedli, že i z Urbanistické studie obce Bujesily z roku 1999 je patrné, že v lokalitě ZV1 byly historicky soukromé zahrady, které však již urbanistická studie změnila na vyhrazenou zezeň. Již tato změna byla chybná, kdy pojem vyhrazená zezeň je v principech a pravidlech územního plánování vykládána jako *zezeň v plochách občanského vybavení (školy, školky, jesle, obchodní, administrativní, zdravotnická a sociální zařízení atd.), zezeň komerčních rekreačních objektů, zezeň úřadů, zezeň ve sportovně rekreačních areálech a areálech volného času, botanické a zoologické zahrady, hřbitovy (jsou někdy rovněž označovány jako zezeň zvláštního určení)*, což bylo pro zahrady navrhovatelů nepřikladné. Vyhrazená zezeň jsou plochy, které jsou pro veřejnost přístupné omezeně a o jejichž přístupnosti rozhoduje vlastník daného prostoru. Naopak veřejná zezeň a veřejná prostranství jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zezeň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Jak uvádí odpůrkyně, již z této urbanistické studie je zřejmá myšlenka (zřejmě vytvoření nové) veřejné zeleně v této oblasti. To však nic nemění na skutečnosti, že v této oblasti byly historicky soukromé zahrady a jejich přeměna urbanistickou studií na vyhrazenou zezeň a poté územním plánem na veřejnou zezeň - veřejné prostranství není legitimní a ústavně konformní postup. Ze soukromých zahrad nelze vytvořit veřejné prostranství, pokud to není v odůvodněném veřejném zájmu.

V.

Vyjádření účastníků při jednání

Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

VI.

Posouzení věci soudem

V souladu s § 101b odst. 3 a § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkoumal opatření obecné povahy v rozsahu a z důvodů uvedených v návrzích a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

A.

Podle čl. 11 odst. 1 věta první Listiny základních práv a svobod má každý právo vlastnit majetek. Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Podle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Výkladem citovaných ustanovení Listiny základních práv a svobod ve vztahu k územnímu plánování se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120 (dostupný na www.nssoud.cz a publikovaný pod č. 1910 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Soud se se závěry, ke kterým Nejvyšší správní soud dospěl, zcela ztotožňuje.

Nejvyšší správní soud v bodech 47 až 50 uvedl, 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 (čl. 11 LZPS), 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. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Richard Pipes: Vlastnictví a svoboda, Argo, Praha 2008). Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem*

stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánu regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah). Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení“.

Nejvyšší správní soud dále v bodě 52 svého rozsudku uvedl, že „v rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotčený zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetřnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotčeným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu“.

Základní rámec územnímu plánování stanoví ustanovení § 18 stavebního zákona, který je možné považovat za rozvedení citovaných článků Listiny základních práv a svobod.

Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních

předpisů (§ 18 odst. 3 stavebního zákona). Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

Při tvorbě územního plánu je obec povinná, při vědomí citovaných ustanovení Listiny základních práv a svobod, naplnit cíle územního plánování stanovené v ustanovení § 18 stavebního zákona.

Při přezkumu opatření obecné povahy nelze pominout i některá ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Podle § 1 zákona o obcích je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Podle § 35 odst. 1 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích pak do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Z právě citovaných ustanovení zákona o obcích je významný zejména obecný důraz na přijímání řešení, která jsou „v zájmu obce a občanů obce“.

B.

K věci samé je nezbytné uvést, že z vyjádření odpůrkyně ani z opatření obecné povahy nevyplývají skutečnosti, na základě by bylo možné dospět k jednoznačnému závěru o tom, že namítaným řešením jsou naplněny požadavky ustanovení § 18 stavebního zákona, resp. zásady vymezené v čl. 11 odst. 1, 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. To samé platí pro požadavky stanovené v ustanovení § 35 zákona o obcích.

Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvedla, že „jejím záměrem nebylo vyvlastňovat pozemky ve zmíněné oblasti ZVI ani omezovat majitele pozemků v jejich právech, nýbrž pouze splnit povinnost pořídit územní plán a s ním stanovit související regulativy jednotlivých zón celého katastru obce“ a že „neměla žádný důvod pochybovat nad odbornými návrhy územního plánu Ing. arch. P.N.“.

V opatření obecné povahy bylo v bodě b.1) Koncepce rozvoje řešeného území krom jiného uvedeno, že „byly navrženy plochy veřejného prostranství s cílem vytvořit odpočinkovou zónu v návaznosti na navrhované sportoviště“. V bodě c. 1) Vymezení ploch s rozdílným způsobem využití a stanovení podmínek pro změny v jejich využití, bylo na straně 7 opatření obecné povahy uvedeno: „*Veřejná prostranství – veřejná zeleň ZV Koncepce územního plánu chrání plochy veřejné zeleně před zastavěním a navrhuje nové plochy tohoto typu v nově vymezených zastavitelných plochách*“. V bodě d. 4) Veřejná prostranství bylo uvedeno: „*Návrhem územního plánu jsou vymezeny stávající plochy veřejného prostranství v obci zahrnující centrální prostor kolem návsi a v jižní části obce podél příjezdové komunikace. Nově je veřejné prostranství vymezeno v blízkosti nově navrhované sportovní plochy, mezi stávající zástavbou a zastavitelnými plochami v rámci rozvojových ploch Z2, Z3, pod ochranným pásmem VN. podmínky pro umístování veřejných prostranství jsou dány regulativy pro příslušné rozvojové plochy viz kap. f*“. V bodě f. 1.k) Plochy veřejných prostranství – veřejná zeleň ZV bylo uvedeno: „*Hlavní využití: -plochy udržované zeleně, volně přístupné veřejnosti s estetickou, ekologickou a hygienickou funkcí (včetně dětských hřišť, prvků drobné architektury a mobiliáře) - pěší cesty Přípustné využití: - pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení slučitelné s účelem veřejného prostranství Podmíněně přípustné využití: -neurčuje se Nepřípustné využití: - všechny funkce neuvedené v hlavním a přípustném využití*“.

V odůvodnění opatření obecné povahy pak bylo uvedeno, že „*důvodem pro pořízení územního plánu je skutečnost, že obec Bujesily nemá dosud vypracovaný územní plán, který by umožnil koordinaci všech zájmů v řešeném území*“. Na straně 27 opatření obecné povahy pak bylo uvedeno: „*Požadavky prověření možností vymezení dalších rozvojových ploch pro bytovou výstavbu, občanské vybavení, technickou vybavenost: - prověřit možnost akceptování požadavků na vymezení zastavitelných ploch vzhledem k limitům území, potřebě zajištění současného životního standardu a jejich kontinuální návaznosti na zastavěné území města (bylo respektováno), - nové plochy navrhovat s cílem zajistit vyhovující dopravní dostupnost a technickou infrastrukturu, situovat je s ohledem na budoucí zátěže území emisemi a hlukem (bylo respektováno), doporučit etapizaci zástavby větších ploch (bylo respektováno) - stanovit regulativy prostorového uspořádání ploch zastavěných a zastavitelných (viz kap. f) textové části návrhu) -vymezit plochy, pro které bude nutno vypracovat územní studii nebo územní plán (návrh ÚP tyto plochy nevymezuje)*“. Na straně 29 opatření obecné povahy bylo uvedeno: „*c.2) Koncepce rozvoje území obce Územně plánovací dokumentace je nezbytností z důvodu koordinace investičních záměrů v území v oblasti bydlení, občanské vybavenosti, regenerace zemědělské výroby, technické a dopravní infrastruktury a ochrany hodnot. Cílem koncepce rozvoje je stabilizace obyvatelstva a uspokojení jejich potřeb a potřeb obce a vytvoření optimálních životních podmínek při respektování platných zákonů a vyhlášek, týkajících se sídla a krajiny*“. Na straně 30 pak bylo uvedeno: „*Demografie Vývoj obyvatel: Počátkem 20. století v obci žilo 170-180 obyvatel. Koncem 20. století v obci žilo 70 obyvatel. V současnosti žije v obci 61 obyvatel, což dokládá výrazný úbytek počtu venkovského obyvatelstva. Dle statistických údajů z roku 2005 žije v obci: 36 žen, 12 obyvatel ve věku 0-14 let, 13 obyvatel ve věku nad 65 let, 44 obyvatel je v obci narozených, 24 obyvatel je ekonomicky aktivních, 20 obyvatel vyjíždí za prací, 7 obyvatel pracuje v zemědělství a lesnictví, 8 obyvatel pracuje v průmyslu a stavebnictví, 9 obyvatel pracuje ve službách, 12 je vyjíždějících žáků, studentů a učňů, 30 je hospodářících domácností. Pro bydlení jsou navrženy tyto plochy s předpokládaným nárůstem počtu obyvatel:*“.

<i>Označení lokality</i>	<i>Předpokládaný počet RD</i>	<i>Předpokládaný počet obyvatel</i>
<i>Z1</i>	<i>6</i>	<i>21</i>
<i>I2</i>	<i>12</i>	<i>42</i>
<i>I3</i>	<i>15</i>	<i>53</i>
<i>PÍ</i>	<i>2</i>	<i>7</i>
<i>P2</i>	<i>1</i>	<i>4</i>
<i>Celkový předpokládaný</i>	<i>36 RD</i>	<i>127</i>

Tento nárůst je horní hranicí kapacity území obce. Vzhledem ke kvalitě obytného a přírodního prostředí a k relativně dobré dostupnosti obce je možno předpokládat zájem o novou výstavbu RD“. Na straně 36 pak bylo uvedeno: „c.4.d) Veřejná prostranství -veřejná zeleň Veřejná prostranství se vymezují na pozemcích k obecnému užívání, které jsou situovány v atraktivních polohách s dostupností v sídlení struktuře. Stávající veřejná prostranství zahrnují prostor na návsi a v jižní části obce a jsou tvořeny travnatou, nízkou i vzrostlou zelení. Urbanistická koncepce počítá s důslednou ochranou této části. Zdůvodnění návrhu Nová veřejná prostranství jsou vymezena v rámci zastavitelných ploch- (mezi plochami Z2 a Z3) ZV2 a v těsné blízkosti nově navrhovaného sportoviště ZVI. Potřeba vymezení těchto ploch je dána Vyhláškou 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území“. Na straně 39 bylo uvedeno: „ZV Veřejná prostranství- veřejná zeleň - jedná se především o významné plochy zeleně v sídle, veřejně přístupné. Doplnění tohoto druhu plochy bylo nezbytné mj. pro vymezení systému sídelní zeleně podle přílohy č.7, část I., odst. 1 písm. C vyhlášky č.500/2006 Sb.“

Z vyjádření odpůrkyně i obsahu opatření obecné povahy je zřejmé, že hlavním cílem vydání opatření obecné povahy bylo, aby „obec měla územní plán“. Tohoto cíle bylo dosaženo.

Z pohledu zásahu do práv navrhovatelů však opatření obecné povahy obstát nemůže. Nelze totiž vůbec zjistit, jakým způsobem má prosazované řešení vést k udržitelnému rozvoji území, zejména jakým způsobem má přispět k soudržnosti společenství obyvatel území. Nejsou definovány potřeby současné generace v obci, opatření obecné povahy se nezabývá ani tím, zda nedojde k ohrožení podmínek života generací budoucích. Nejsou definovány jednotlivé veřejné a soukromé zájmy na rozvoji území a není uvedeno, na základě jakých konkrétních skutečností se má za to, že přijetím prosazovaného řešení bylo dosaženo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Není definováno, jaký je společenský a hospodářský potenciál rozvoje území, a proč tento potenciál vyžaduje vymezení nových zastavitelných ploch a ruku v ruce s tím vymezení nových ploch veřejných prostranství. Konkrétně, proč mají být nové plochy bydlení vymezeny na „horní hranici kapacity území obce“ a na základě jakých skutečností mají navrhovatelé například v zájmu nových obyvatel obce spravedlivě trpět omezením svých vlastnických práv. Není uvedeno, na základě jakých skutečností má být prosazované řešení v zájmu obce a občanů obce. Nejsou definovány potřeby občanů obce a vlastníků nemovitostí nacházejících se na území obce a není uvedeno, jakým způsobem má prosazované řešení přispět k uspokojení jejich potřeb. Chybí zejména pečlivé porovnání kolizních zájmů v území a jasné odůvodnění toho, proč jeden zájem převažuje nad druhým.

Jistě lze připustit, že situace by mohla být jiná, pokud by navrhovatelé své námítky uplatnili v procesu přijímání opatření obecné povahy. V této souvislosti je však uvést, že

opatření obecné povahy musí v soudním řízení obstát i v případě, kdy jsou námitky navrhovatelů uplatněny až v řízení soudním. V tomto lze odkázat na závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č.j. 1 Ao 2/2010-116 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).

Nad rámec shora uvedeného je nezbytné konstatovat, že zásah do práv navrhovatelů nelze odůvodnit ani odkazem na „č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území“, resp. „přílohy č.7, část I., odst. 1 písm. C vyhlášky č. 500/2006 Sb.“, na které je odkazováno v odůvodnění opatření obecné povahy.

Podle § 7 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, se plochy veřejných prostranství obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem. Plochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, slučitelné s účelem veřejných prostranství. Pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m²; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace. Podle § 22 odst. 1 a 2 téže vyhlášky nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu, je 12 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 10,5 m. Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m.

Z právě citovaných ustanovení vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území vyplývají obecná pravidla pro vymezování ploch veřejných prostranství, nikoli však, proč se má plocha veřejného prostranství nacházet právě na pozemcích navrhovatelů.

To samé platí pro ustanovení přílohy č. 7 část I. odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, které stanoví, že *textová část územního plánu obsahuje urbanistickou koncepci, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně*.

VII.

Rozhodnutí soudu

Vzhledem k tomu, že soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je v části v rozporu se zákonem, podle § 101d odst. 2 s.ř.s. opatření obecné povahy v této části zrušil, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku. Tedy pouze v části týkající se plochy ZV1 ve vztahu k pozemkům navrhovatelky a) p.č. 1130 a p.č. 1032, navrhovatele b) p.č. 1129 a p.č. 1033, navrhovatele c) p.č. 1125/4 a p.č. 1029/1, vše v katastrálním území Bujesily.

VII.

Náklady řízení

Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měli právo na náhradu nákladů řízení navrhovatelé a) až c), když měli ve věci plný úspěch. Jelikož se všichni navrhovatelé práva na náhradu nákladů řízení při jednání u soudu vzdali, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.**

V Plzni dne 3. dubna 2017

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová