



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a JUDr. Pavla Vacka v právní věci navrhovatele: **P.F.**, nar. ■■■, bytem ■■■, zastoupen JUDr. Davidem Šimonkem, LL.M., advokátem se sídlem Na Rovnosti 2267/11, 130 00 Praha 3 – Žižkov, proti odpůrci: **Obec Nová Ves nad Nisou**, IČ: 00262498, se sídlem 468 27 Nová Ves nad Nisou 281, zastoupená Mgr. Jindřichem Felcmanem, bytem Vápenná 687, 464 01 Raspenava, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Nová Ves nad Nisou, vydaného zastupitelstvem Obce Nová Ves nad Nisou dne 25. 5. 2015 usnesením č. 23/5/2015,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Nová Ves nad Nisou, vydaného zastupitelstvem Obce Nová Ves nad Nisou dne 25. 5. 2015 usnesením č. 23/5/2015, v části generální podmínky prostorové regulace v textové části návrhu zakotvené v kapitole f2) Podmínky pro využití ploch a podmínky prostorového uspořádání o „*přizpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby*“ s e z a m í t á .
- II. Žádný z účastníků n e m á p r á v o na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh

[1] Návrhem podaným v zákonné lhůtě se navrhovatel domáhal zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Nová Ves nad Nisou (dále též je „územní plán“), vydaného zastupitelstvem obce Nová Ves nad Nisou dne 25. 5. 2015 usnesením č. 23/5/2015, a to v textové části územního plánu f2) Podmínky pro využití ploch a podmínky prostorového uspořádání, podčást Podmínky prostorového uspořádání, která obsahuje regulativ

„přizpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby“.

[2] Navrhovatel konstatuje, že je vlastníkem pozemku p. č. ■■■, trvalý travní porost o výměře 1.435 m², a pozemku p. č. ■■■, zastavěná plocha a nádvoří o výměře 199 m², v části obce Horní Černá Studnice, zapsané v katastru nemovitostí na LV ■■■ u Katastrálního úřadu pro Liberecký kraj, Katastrální pracoviště Jablonec nad Nisou, pro k. ú. Nová Ves nad Nisou. Jeho pozemky jsou v územním plánu určeny jako „plochy zastavitelné – plochy bydlení – bydlení venkovské“.

[3] Navrhovatel uvádí, že je účastníkem řízení o žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby – rodinný dům – na daných pozemcích. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 2275/2016/SÚ/Fla, čj. 76632/2016, byla žádost o umístění stavby – rodinný dům – zamítnuta. Rozhodnutím Krajského úřadu pro Liberecký kraj ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. 317/2016-330-rozh, KULK 93995/2016, bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a vráceno stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.

[4] Navrhovatel poukazuje na to, že k jeho námitce rozporu územního plánu s § 43 odst. 3 o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v rozhodnutí stavebního úřadu bylo odkazováno na to, že „...*stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, která je v rozhodování v území závazná. Stavební úřad v územním řízení neposuzuje a ani mu nepřísluší posuzovat, zda platný územní plán má či nemá náležitosti dle ustanovení uvedeného v námitce. Tyto pravomoci má pořizovatel při pořizování územního plánu.*“ Ze shora uvedeného rozhodnutí Krajského úřadu pro Liberecký kraj navrhovatel vybírá pasáž, která uvádí, „...*že některé regulativy mohou být stanoveny nad rámec podmínek územního plánu a tím v rozporu s ust. § 43 odst. 3 stavebního zákona, neboť vyplývají již z prostorového charakteru okolní zástavby bez ohledu na požadavky územního plánu, kdy i přes absenci regulačního plánu je pro danou lokalitu dána charakteristika zástavby určená stávajícími stavbami, kdy sice v rozhodnutí i v odvolání zmíněný odkaz na protější dvoupodlažní objekt již v tomto místě umístěný je nutno chápat jako exces a nelze ho brát jako precedent pro umístění dalšího podobného excesu v daném místě.*“

[5] Navrhovatel má za to, že napadená část územního plánu je v rozporu s § 43 odst. 1 a 3 a § 61 odst. 1 stavebního zákona a dále Přílohou č. 7 část I. Obsah územního plánu odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen vyhláška č. 500/2006 Sb.) a Přílohou č. 11 část I. Obsah regulačního plánu odst. 2 písm. b) téže vyhlášky. Uzavírá, že podle stavebního zákona a cit. vyhlášky je zřejmé, že regulativ podlažnosti, objemu, tvaru (včetně hmotového řešení a typu zastřešení) je vyhrazen regulačnímu plánu a nesmí být součástí územního plánu. Územní plán je tak v rozporu se zákonem.

II. Vyjádření odpůrce

[6] Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu, neboť předmětný návrh považuje za nedůvodný.

[7] Odpůrce odkazuje na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který byl zaveden v těchto řízeních praxí správních soudů, podle kterého se zákonnost územního plánu

přezkoumává v pěti krocích. Odpůrce je toho názoru, že navrhovatel atakuje tzv. čtvrtý krok algoritmu soudního přezkumu, tj. obsahový soulad napadeného územního plánu se zákonem, když všechny předchozí kroky má za splněné v souladu se zákonem. Základním argumentem navrhovatele je, že v napadené části územního plánu je použito termínů „objem, hmotové řešení, tvar a podlažnost a zastřešení“. Přitom obdobné termíny jsou vyhláškou č. 500/2006 Sb., její Přílohou č. 11, přiřazeny k obsahu plánu regulačního. Odpůrce poukazuje na to, že stanovení charakteru a struktury zástavby bez použití výše citovaných termínů prakticky není možné. Pro popis určité nadřazené entity je nutné použít výrazů podřazených, jinak by se jakýkoliv popis stával tautologií. Důkazem tohoto stavu jsou regulace v jiných územních plánech, včetně plánů, jejichž autory jsou renomované osobnosti architektonické obce.

[8] Otázka, zda je podrobnost vymezení struktury a charakteru zástavby v územním plánu v souladu s právními předpisy, tak nezáleží ani tolik na použitých termínech, ale na dodržení měřítka regulace. Pokud by půdorysné tvary budov či jejich výšky byly kótovány přímo ve výkresu, jenž se v případě územního plánu zpracovává v měřítku 1:5000, šlo by jednoznačně o překročení přípustné podrobnosti územního plánu. V případě daného územního plánu ovšem k takto podrobné regulaci nedošlo. Napadená část územního plánu pouze v obecné rovině formuluje požadavky na strukturu a charakter zástavby. Odpůrce odkazuje na obecné pravidlo, že pro hodnotné území je případná striktnější regulace, která zabrání ztrátě hodnot; naopak v území bez významnějších hodnot lze dát větší vůli investorům a není třeba jim svazovat ruce přílišnou regulací.

[9] V nyní posuzovaném územním plánu je třeba vycházet z toho, aby byly stavby přizpůsobovány převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby. Jde o podhorskou obec v zázemí CHKO Jizerské hory. Z velké části se rozkládá na krajinářsky hodnotném Černostudničním hřebetu, obec má horský charakter, rozkládá se v nadmořské výšce kolem 600 m n. m. Je zcela pochopitelné, že se vedení obce rozhodlo v tomto případě přistoupit k podrobnější a konzervativnější regulaci. Územní plán jakožto opatření obecné povahy zohledňuje místní podmínky (krajinářsky hodnotné území, přítomnost objektů lidové architektury); na základě toho zpřesňuje regulaci ve stavebním zákoně požadující zohlednění charakteru území tak, že vymezuje, co konkrétně je nutné při posuzování staveb v území zohledňovat. Odpůrce má za to, že takovéto chápání vztahu zákonných předpokladů a konkrétní realizace těchto předpokladů v územních plánech vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Odpůrce je proto toho názoru, že posouzení napadené části územního plánu je v souladu s právním řádem.

[10] Ohledně pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, v rámci kterého se posuzuje přiměřenost regulace, odkazuje odpůrce na dosavadní rozhodovací praxi správních soudů, *in concreto* na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao2/2010-116, který dospěl k závěru, že všem navrhovatelům sice pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy nebrání podat návrh na jeho zrušení, má však v zásadě rozhodující vliv na věcný výsledek řízení o návrhu, a to takový, že návrh musí být zamítnut, je-li napadána toliko proporcionalita opatření.

III. Replika navrhovatele

[11] Navrhovatel v reakci na vyjádření odpůrce zdůraznil, že v návrhu podrobně vyložil, v čem spatřuje nezákonnost napadené části územního plánu a s jakými právními předpisy je napadená část územního plánu v rozporu. Má za to, že obhajoba používání termínů odůvodňuje situaci, kdy v praxi dochází kužití podrobných regulativů při pořizování územních plánů bez ohledu na znění § 43 odst. 1 a 3 a § 61 odst. 1 stavebního zákona a vyhlášky č. 500/2006 Sb. Napadená část územního plánu jde zcela nad rámec regulace charakteru a struktury zástavby, jež je podle Přílohy č. 7 část I. Obsah územního plánu odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb. vyhrazena územnímu plánu. Pokud měl odpůrce potřebu regulovat „objem, hmotové řešení, tvar a podlažnost a zastřešení“, měl tak udělat v regulačním plánu, kterému je takový regulativ vyhrazen. Návrh nesměruje k tomu, aby soud prováděl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, ale výhradně k tomu, aby soud posoudil soulad napadené části územního plánu s navrhovatelem uváděnou právní úpravou.

IV. Skutkový stav

[12] Územní plán obce Nová Ves nad Nisou byl schválen zastupitelstvem obce Nová Ves nad Nisou usnesením č. 23/5/2015 ze dne 25. 5. 2015. Účinnosti daný územní plán nabyl dne 19. 6. 2015.

[13] Ve výroku územního plánu, v jeho části f) Stanovení podmínek pro využití ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, v kapitole f2) Podmínky pro využití ploch a podmínky prostorového uspořádání k otázce uspořádání zástavby je stanoven regulativ: „*přízpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby*“.

[14] V odůvodnění územního plánu je akcentován krajinný ráz území, které je charakteristické velkou členitostí terénu (nejnižší místo 565 m n. m., vrchol Černé Studnice 869 m n. m.). Území obce je zařazeno do oblasti krajinného rázu (OKR) 03 – Jizerské hory a 2 podoblastí krajinného rázu (POKR) 03 – 5 Smržovka – Tanvald, zahrnující údolní nivu Novoveského potoka a severní část území obce (POKR) 03 – 6 Černostudniční hřbet, zahrnující svahy Černé Studnice. Krajinný typ zahrnuje území obce převládajícího způsobu využití lesozemědělské krajiny, na svahu Černé Studnice lesní krajiny. Z hlediska kulturních hodnot jsou definovány cíle jako péče o nemovité kulturní památky, zapsané v seznamu kulturních památek, ochrana dílčích území s archeologickými nálezy s vazbou na ochranu archeologického dědictví, podpora k místní ochraně tradiční zástavby, zachování hodnotných objektů hmotově tradičních a místně významných, objekty lidové a drobné architektury s ohledem na jejich hodnoty stavebně architektonické (roubené a zděné domy).

V. Právní posouzení

[15] Krajský soud nejprve posuzoval, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“): existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s.

[16] Návrhem napadený správní akt Územní plán Nová Ves nad Nisou byl schválen zastupitelstvem obce Nová Ves nad Nisou usnesením č. 23/5/2015 ze dne 25. 5. 2015, a to na základě § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona za použití § 43 odst. 4, § 54 odst. 2 a § 188 odst. 4 stavebního zákona v souladu s § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Zdejší soud má za to, že návrhem napadený správní akt představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné soudem.

[17] Za splněnou má soud i podmínku srozumitelného formulování závěrečného návrhu, jímž je požadováno, aby byl Územní plán Nová Ves nad Nisou v jeho textové výrokové části, část f2) Podmínky pro využití ploch a podmínky prostorového uspořádání, podčást Podmínky prostorového uspořádání „*přizpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby*“ ke dni právní moci tohoto rozsudku zrušen.

[18] Následně soud přistoupil k posouzení otázky, zda jsou naplněny podmínky procesní legitimace účastníků řízení. Konstatoval, že pasivní procesní legitimace odpůrce – tedy obce, jejíž zastupitelstvo napadený územní plán vydalo – je na bázi ustanovení § 101a odst. 3 s. ř. s. nesporná, a obrátil svoji pozornost k posouzení, zda je navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu.

[19] Při posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatele vycházel zdejší soud z ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., které přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (všechny v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na internetové adrese www.nssoud.cz) k otázce aktivní legitimace navrhovatele vyplývají následující závěry: „*Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení ... V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona) ... Může jím být [navrhovatelem – pozn. soudu] zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).*“

[20] V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že navrhovatel je vlastníkem pozemku p. č. 2087, trvalý travní porost o výměře 1.435 m², a pozemku p. č. 2088,

zastavěná plocha a nádvoří o výměře 199 m², v části obce Horní Černá Studnice, zapsané v katastru nemovitostí na LV [redacted] u Katastrálního úřadu pro Liberecký kraj, Katastrální pracoviště Jablonec nad Nisou, pro k. ú. Nová Ves nad Nisou. Je tedy zřejmé, že navrhovatel má bezprostřední vztah k území, jež je územním plánem regulováno.

[21] Soud poté přistoupil k věcnému projednání. Pro posouzení důvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy byl judikaturou Nejvyššího správního soudu vymezen tzv. algoritmus (test) přezkumu opatření obecné povahy, konkrétně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 – 9. Je přitom nepochybné, že tento algoritmus je třeba plně aplikovat též na přezkum územního plánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74, a řada navazujících rozhodnutí). Krajský soud je při aplikaci algoritmu (testu) přezkumu opatření obecné povahy v souladu s dispoziční a koncentrační zásadou zásadně vázán návrhem, a nesmí tedy co do rozsahu překročit návrh, který učinil navrhovatel, stejně nemůže napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl.

[22] Jednotlivými 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 (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů).

[23] Ohledně prvního a druhého kroku algoritmu, tedy přezkumu pravomoci zastupitelstva odpůrce vydat napadený územní plán a otázky, zda zastupitelstvo odpůrce při vydávání napadeného územního plánu nepřekročilo meze zákonem vymezené působnosti, krajský soud žádné pochybení neshledal, ostatně navrhovatel v tomto směru nic nenamítal. Napadený územní plán byl vydán zastupitelstvem odpůrce v souladu s ustanovením § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, podle něhož *zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán*, jakož i v intencích § 54 odst. 2 a navazujících ustanovení stavebního zákona. Navrhovatel nic nenamítal ani v třetím kroku algoritmu, tedy při přezkumu otázky, zda byl napadený územní plán vydán zákonem stanoveným procesním postupem.

[24] Ve čtvrtém kroku algoritmu přezkumu napadeného územního plánu se krajský soud zaměřil na přezkum jeho obsahu z hlediska rozporu se zákonem, zde ve smyslu souladu s hmotným právem. V rámci tohoto bodu navrhovatel namítá, že napadená část územního plánu je v rozporu s § 43 odst. 1 a 3 a § 61 odst. 1 stavebního zákona a dále Přílohou č. 7 část I. Obsah územního plánu odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb. a Přílohou č. 11 část I. Obsah regulačního plánu odst. 2 písm. b) téže vyhlášky, neboť má za to, že ze stavebního

zákona a cit. vyhlášky je zřejmé, že v případě regulativu uspořádání zástavby, formulovaného svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností a převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby, jde o typické požadavky pro regulační plán, tj. územní plán takové požadavky stanovovat nesmí, jinak se dostává do rozporu se zákonem.

[25] Stavební zákon ve svém ustanovení § 43 odst. 1 definuje, že *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.*

[26] Ohledně charakteru regulačního plánu § 61 odst. 1 stavebního zákona uvádí, že *regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.*

[27] Podle § 43 odst. 3 věta druhá stavebního zákona *územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.*

[28] Navrhovatel odlišnosti mezi územním plánem a regulačním plánem ve vztahu míry určení podmínek pro využití ploch a prostorového uspořádání obce vymezil i odkazem na obsahové náležitosti územního plánu a regulačního plánu prostřednictvím vyhlášky č. 500/2006, kdy podle Přílohy č. 7 této vyhlášky v části I. Obsah územního plánu odst. 1 písm. f) *textová část územního plánu obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístění staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití. Zatímco podle Přílohy č. 11 část I. Obsah regulačního plánu odst. 2 písm. b) textová část regulačního plánu podle rozsahu navržené regulace, zejména podle jím nahrazovaných územních rozhodnutí dále obsahuje podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku,*

objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami).

[29] Navrhovateli jde dát za pravdu do té míry, že užití pojmů „objem, hmotové řešení, tvar, podlažnost a zastřešení“ jsou velmi podobné termínům, které jsou vyhláškou č. 500/2006 Sb., její Přílohou č. 11, přiřazeny k obsahu plánu regulačního. V dané věci však nelze zcela striktně vycházet pouze z jednotlivých pojmů, nýbrž je třeba si uvědomit základní koncepční rozdíl mezi územním plánem a regulačním plánem.

[30] Územní plán je základním koncepčním nástrojem územního plánování obce, který slouží k usměrňování rozvoje území obce a ochraně jeho hodnot, a tím i k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Územní plán zohledňuje a upřesňuje cíle, úkoly a záměry územního plánování rámcově vymezené v politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje a stává se tak prostředkem jejich implementace a konkretizace. Územní plán však stanoví i vlastní priority obce týkající se rozvoje a uspořádání jejího území, vlastní záměry a hodnoty území obce. Podstatnou vlastností územního plánu je jeho závaznost pro pořízení a vydání regulačního plánu orgány obce a pro rozhodování v území.

[31] Regulační plán je nejpodrobnější územně plánovací dokumentací. Jedná se o prováděcí (realizační) nástroj územního plánování, nikoliv o nástroj koncepční. S ohledem na svůj charakter není regulační plán posuzován jako koncepce (koncept je nadřazená územně plánovací dokumentace). Regulační plán v plochách vymezených v územním plánu vymezi konkrétní pozemky včetně stavebních pozemků (popřípadě stanoví podrobné podmínky pro jejich vymezení) a stanoví podrobné podmínky pro využití těchto pozemků, včetně podmínek pro umístění a prostorové uspořádání staveb, ochranu hodnot a charakteru území, vytváření příznivého životního prostředí a podmínek pro ochranu veřejného zdraví a požární ochranu.

[32] Územní plán je tedy koncepčním nástrojem, když podoba územního plánu je do značné míry projevem představ zastupitelstva o rozvoji obce, přičemž tato představa pochopitelně nemusí korespondovat s představami všech občanů obce. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, „...volba konkrétní podoby využití určitého území [nebude] výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky.“ Toto rozhodování je přitom do značné míry determinováno konkrétními podmínkami obce (krajinou, historií, počtem obyvatel apod.) a veřejnoprávními limity (ochrana přírody, ochrana zdrojů, bezpečnostními zájmy apod.). Navrhovatel vychází z přepjatě technického výkladu k prostorové regulaci územního plánu. Lze tak souhlasit s vyjádřením odpůrce, že optimální míra podrobnosti regulace v územně plánovací dokumentaci závisí na tom, do jaké míry je třeba zachovávat obecně respektované hodnoty. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 7. 11. 2012, čj. 6 Ao 9/2011 - 55, to vyjádřil zcela zřetelně: „...Pokud tedy odpůrce stanovil územním plánem limity zastavitelnosti pro danou lokalitu, stanovil tak v souladu s úkoly územního plánování limity využití území.

Některé limity využití území přitom mohou vyplývat z právních předpisů, jiné vyplývají z vlastností regulovaného území.“ Dále v rozsudku ze dne 27. 7. 2010, čj. 6 Ao 2/2010 - 102, Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s. ř. s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.*“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil také v rozsudcích ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 - 51, nebo ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009 - 76.

[33] Jak již bylo konstatováno, nelze jednoznačně vymezit, jak přesně mohou být v územních plánech stanoveny jednotlivé regulativy. Nejvyšší správní soud však ve svých rozhodnutích potvrdil oprávněnost i takových typů regulativů jako: „*Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m². Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m³*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, čj. 6 Ao 9/2011 – 55). V rozsudku téhož soudu ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 17/2015 – 41, bylo uvedeno, že: „*Podrobný a konkrétní regulativ stavební čáry lze bezesporu stanovit na úrovni regulačního plánu... tj. v regulačním plánu lze stanovit, jak bude vedena stavební čára v konkrétní ulici, popř. na konkrétních pozemcích (takovýto regulativ bude zpravidla přesně vymezen v grafické části regulačního plánu). Již v územním plánu však lze stanovit zásady prostorového uspořádání obce, lze tedy v obecné rovině vymezit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Mezi takovýto zásady prostorového uspořádání lze zcela jistě podřadit i zásadu týkající se stavební čáry při dostavbě proluk v zastavěném území města.*“

[34] Soud tak nemá pochybnosti o tom, že odpůrce v předmětném stavebním regulativu svého územního plánu adekvátně reagoval na charakter území obce, přírodní podmínky, zachování krajinného rázu, zachování charakteru architektury a způsobu rozvoje obce. Limity dané územním plánem nepřekračují mez koncepčního plánování, jež je pro územní plán charakteristická, aniž by došlo k takové míře konkrétnosti, kterou by došlo k „překročení“ úrovně podrobnosti typické pro plány regulační. Nesouhlasí s názorem navrhovatele, zvýrazněným v jeho replice, že napadená část územního plánu jde zcela nad rámec regulace charakteru a struktury zástavby, jež je podle Přílohy č. 7 část I. Obsah územního plánu odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb. vyhrazena územnímu plánu. Soud je toho názoru, že způsob, jakým odpůrce vymezil stavební limity v podmínkách Obce Nová Ves nad Nisou, plně odpovídá „úrovni“ územního plánu. Naopak od regulačního plánu, jakožto nejpodrobnější územně plánovací dokumentace, která slouží jako realizační nástroj územního plánování, by soud očekával, že stanoví zcela podrobné podmínky pro vymezení pozemků, stavebních parcel apod.

[35] Otázkou pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy se soud nezabýval, neboť s ohledem na vázanost formulování návrhu tato otázka nebyla nijak rozporována.

[36] V návaznosti na uvedené dospěl soud k závěru, že opatření obecné povahy – Územní plán Nová Ves nad Nisou, vydaný zastupitelstvem obce Nová Ves nad Nisou dne 25. 5. 2015 usnesením č. 23/5/2015, v části generální podmínky prostorové regulace v textové části návrhu zakotvené v kapitole f2) Podmínky pro využití ploch a podmínky prostorového uspořádání o „*přizpůsobení staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby*“, obsahuje regulativ, který je svým rozsahem a formou zákonný a přiměřený. Soud proto návrh zamítl.

[37] Ve věci soud rozhodoval, aniž by nařídil ústní jednání, a to v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., když s tímto postupem oba účastníci souhlasili.

VI. Náhrada nákladů řízení

[38] O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci plný úspěch. Ačkoliv nebyl zastoupen advokátem, nýbrž pouze obecným zmocněncem, uplatnil náklady jako odměnu analogicky z vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb – 2 úkony právní služby (převzetí věci, vyjádření k žalobě) po 3.100 Kč a 2 režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 6.800 Kč. Soud však nemohl tento návrh akceptovat, neboť daný předpis se vztahuje svým rozsahem toliko na odměny advokátů a náhrady advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. jeho rozsudek ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 As 135/2015 – 79) je třeba dospět k závěru, že za současného stavu právní úpravy je možno přiznat právně nezastoupenému (zastoupenému pouze obecným zmocněncem) odpůrci pouze náhradu hotových nákladů řízení podle toho, jak je odpůrce soudu prokáže. Vzhledem k tomu, že odpůrce soudu žádné hotové náklady neprokázal, soud vyslovil, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

V Liberci dne 31. března 2017.

Mgr. Lucie Trejbalová,
předsedkyně senátu