



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

navrhovatelky: **H. V.**
bytem X

zastoupena advokátkou Mgr. Annou Komeiserovou
sídlem Korunní 2569/108a, 101 00 Praha 10

proti
odpůrkyni: **obec Kosova Hora**
sídlem Kosova Hora 45, 262 91 Kosova Hora
zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Hrtúsem
sídlem Klimentská 36, 110 00 Praha 1

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 6/Z/06/04/2019 – Územní plán Kosova Hora, schváleného usnesením zastupitelstva obce Kosova Hora ze dne 5. 6. 2019,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 6/Z/06/04/2019 – Územní plán Kosova Hora, vydané usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 5. 6. 2019, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v části textového i grafického vymezení „PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ – VÝROBA NERUŠÍCÍ, OBCHOD, SLUŽBY (VN)“, a to v rozsahu pozemků parc. č. st. X, parc. č. st. X, parc. č. st. X, parc. č. X a parc. č. X v katastrálním území a obci X.

II. Ve zbývajícím rozsahu se návrh zamítá.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Návrhem podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se navrhovatelka domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 6/Z/06/04/2019 – Územní plán Kosova Hora, schváleného usnesením zastupitelstva obce odpůrkyně ze dne 5. 6. 2019, (dále jen „napadený územní plán“), a to v rozsahu vymezení funkční plochy VN – plocha výroba a skladování – výroba nerušící, obchod, služby (dále jen plocha „VN“) na pozemcích parc. č. st. X, jehož součástí je budova č. p. X, objekt k bydlení (statek), parc. č. st. X, X, X, X, X, X a části pozemku parc. č. X, tyto a všechny další pozemky zde uváděné se nacházejí v k. ú. X, dále funkční plochy VN na pozemcích parc. č. X, X a X, a dále funkční plochy PP2 na části pozemků parc. č. X, X a X.
2. Navrhovatelka úvodem vysvětlila, že je vlastníkem nemovitostí zapsaných na LV č. X, mezi které patří též zámek Kosova Hora. V důsledku přijetí napadeného územního plánu došlo ke změně vymezení funkčních ploch nacházejících se v blízkosti zámku a okolních pozemků, čímž se navrhovatelka cítí být zkrácena na svém vlastnickém právu. V návaznosti na to popsala historický vývoj zámeckého areálu, jenž započal již v 15. století a nyní zahrnuje urbanisticky a památkově hodnotné objekty (zámek, kostel s farou, statek, mlýn), z nichž některé (zámek a kostel s farou) jsou rovněž zapsány v Ústředním seznamu kulturních památek. V okolí se historicky nacházely zahrady rozprostírající se až za současný výrobní areál družstva E. M. P., výrobní družstvo (dále jen „E. M.“). V minulosti ale došlo k tomu, že v blízkosti zámku byla postavena bez jakékoliv návaznosti na okolí hasičárna, kino a hospoda, přičemž navrhovatelka má obavu, že toto může hrozit i nyní v důsledku přijetí nového územního plánu, který dle jejího názoru dostatečně nezohledňuje zachování rovnováhy mezi zámeckým areálem a okolními stavbami.
3. Navrhovatelka zdůraznila, že původní územní plán vydaný obecně závaznou vyhláškou odpůrkyně č. 2/1999, jenž byl aktualizován změnami č. 1 až 8 (dále jen „původní územní plán“), na rozdíl od napadeného územního plánu rovnováhu mezi zámeckým areálem a okolními stavbami respektoval. Podle původního územního plánu byla část pozemků sousedících se zámeckým areálem zařazena do funkční plochy čistě obytné (současné pozemky parc. č. st. X, st. X, st. X a X), část do funkční plochy výrobní (současné pozemky parc. č. X, X, X, X, X a část parc. č. X) a část do funkční plochy zeleně (současné pozemky parc. č. X, X, X, X, X a X). Pozemky zařazené původně do plochy funkční zeleně tvořily vzájemnou rovnováhu se zámeckým areálem tím, že bylo zachováno „ochranné pásmo zeleně“ zamezující rozšiřování výrobních a skladových prostor v okolí zámeckého areálu. Na pozemky zařazené původně do plochy funkční zeleně navazovaly funkční plochy čistě obytného území. Návaznost jednotlivých staveb na zámecký areál byla prokazatelná a z hlediska urbanistického i architektonického dávala smysl. Napadený územní plán však pozemky spadající původně pod plochu obytnou a část pozemků spadajících původně pod plochu zeleně (parc. č. X a X) nově zařadil do plochy VN a

ostatní pozemky zařazené původně do plochy zeleně nově zařadil do funkční plochy PP2 a PP3, aniž by v textové části uvedl podmínky pro hlavní funkční využití, přípustné a podmíněné přípustné využití, nepřípustné využití a prostorové uspořádání těchto ploch. Právě v popsanych změnách zařazení ploch oproti původnímu územnímu plánu navrhovatelka spatřuje rozpor napadeného územního plánu s právními předpisy a současně nesouhlasí se způsobem, jak odpůrkyně odůvodnila vypořádání jejích námitek.

4. Dle navrhovatelky nové zařazení ploch nezohledňuje cíle a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Toto ustanovení vyžaduje dosahovat cílů územního plánování při zachování rovnováhy mezi soukromými a veřejnými zájmy na využití území. Navrhovatelka má za to, že veřejný zájem v územním plánování v nejširším slova smyslu představuje zájem na harmonickém využití území, proto se při zpracování nového územního plánu nelze odstříhnout od dosavadního uspořádání a na územní plán nenavázat. Navrhovatelka proto nesouhlasí s odůvodněním odpůrkyně, že v důsledku přijetí napadeného územního plánu je původní rozložení funkčních ploch irelevantní, naopak je přesvědčena, že původní vymezení ploch sousedících se zámeckým areálem jako ploch zeleně a plochy obytné mělo svůj smysl a své opodstatnění. Tím, že odpůrkyně na původní územní plán nenavázala, v rozporu s požadavky § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona nedůvodně upřednostnila deklarovaný veřejný zájem nejen nad zájmem soukromým, ale také nad jiným zájmem veřejným, konkrétně zájmem na ochraně architektonických a památkově chráněných hodnot.
5. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s odůvodněním odpůrkyně, že blok staveb nacházející se na dotčených pozemcích je vymezen zcela v souladu se současným stavem. Navrhovatelka je naopak přesvědčena, že současný stav v dotčeném území neodpovídá tomu, co je uvedeno v územním plánu. Dle navrhovatelky nelze vycházet pouze z údajů v katastru nemovitostí, neboť ty nejsou pro pořízení územního plánu závazným podkladem. Naopak při zpracování nového územního plánu je třeba vycházet z charakteru celého území a zohledňovat cíle a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 stavebního zákona. U pozemků, jež byly podle původního územního plánu vymezeny jako plochy čistě obytného území, toto vymezení odpovídá i jejich současnému využití, jelikož na pozemku parc. č. X není žádná stavba, na pozemku parc. č. X se nachází opuštěný objekt bývalého mlýna, který nynější vlastník hodlá využít pro bytovou výstavbu, na pozemku parc. č. X je pravděpodobně umístěna menší hala a pozemek parc. č. X je součástí příjezdové cesty k zámeckému areálu. Plocha VN je navíc rozšířena na pozemky, které byly původně součástí plochy zeleně.
6. Navrhovatelka dále zdůrazňuje, že v případě ploch VN je jako hlavní využití uvedeno umístění staveb a zařízení pro výrobu nerušící, za kterou se považuje výroba, který svým provozováním nenarušuje užívání staveb, zařízení a pozemků ve svém okolí a nezhoršuje životní prostředí v souvisejícím prostředí; pro prostorové uspořádání jsou zde stanoveny regulativy maximální zastavěnosti pozemku nadzemními objekty v rozsahu 50 % a minimální zastoupení zeleně na stavebním pozemku 40 %. V důsledku dalšího rozšíření zmiňovaných ploch a navazujícího scelení pozemků může dle navrhovatelky dojít k rozšíření výrobního areálu družstva E. M., jehož výroba již dnes zatěžuje okolí rovněž z důvodu hlukové zátěže, neboť se zde vyrábí lisované díly pro automobilový průmysl. V této souvislosti navrhovatelka rovněž nesouhlasí s odůvodněním odpůrkyně, že je

vyloučeno využití dosud nezastavěných pozemků parc. č. X, X a X vzhledem k jejich zařazení do plochy PP1 a že možnost jejich zastavění je zcela vyčerpána. U zmiňovaných pozemků není dle navrhovatelky jejich zastavění vůbec vyčerpáno, neboť se na nich jednak nenachází žádná stavba a dle původního územního plánu šlo o plochy zeleně, a jednak se zde nenachází plocha PP1, ale jen plochy PP2 a PP3, které však v textové části napadeného územního plánu nejsou nijak definovány. Část pozemku parc. č. X, která není součástí plochy PP2, je navíc zařazena do ploch VN, tedy může být využita k zastavění, a v případě docílení scelení všech svých pozemků na nich může vystavět jednu halu o gigantických rozměrech, která bude v bezprostřední blízkosti zámeckého areálu. Dle navrhovatelky současná politická reprezentace odpůrkyně zájmy budoucího investora nijak nekoriguje, naopak zastupitelstvo odpůrkyně na svém zasedání ze dne 6. 11. 2019 již schválilo investorův záměr a dále dne 13. 5. 2020 schválilo uzavření smlouvy o dílo na vypracování změny č. 1 územního plánu, která se týká rozšíření výrobního areálu družstva E. M..

7. Navrhovatelka dále namítá, že v místech objektu staré pily na pozemcích parc. č. st. X a části X, jež bezprostředně sousedí se zámeckým areálem, je dle napadeného územního plánu možno nyní postavit stavbu – halu, která původní stavbu pily bude ještě o 4 metry převyšovat, a to jak do šířky, tak do výšky. Napadený územní plán totiž povoluje umísťovat stavby v dané lokalitě o velikosti až 10 metrů bez ohledu na to, kde tato stavba bude stát. Ostatní budovy poblíž zámeckého areálu jsou vysoké maximálně 4,5 – 5 metrů, tedy z urbanistického hlediska je tento postoj zcela v rozporu s § 18 stavebního zákona. Napadený územní plán navíc v plochách VN neřeší výškové limity nových, plánovaných staveb, nejsou tak vůbec řešeny pohledové vazby vůči zámku a kostelu s farou. Rozšířením plochy VN na úkor plochy zeleně v bezprostřední blízkosti zámeckého areálu a stanovením povoleného regulativu výšky až do 10 metrů tak dochází k nepřiměřenému zásahu do oprávněných zájmů navrhovatelky v rozporu s § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „správní řád“).
8. Navrhovatelka dále namítá, že v napadeném územním plánu není uváděna žádná ochrana okolí staveb, jež spadají do zámeckého areálu a jsou zapsány do Ústředního seznamu kulturních památek. Navrhovatelka považuje zachování kulturního dědictví za obecný zájem, přitom politická reprezentace odpůrkyně je povolána k ochraně takových zájmů, což vychází z ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), které při zpracování napadeného územního plánu nebylo akceptováno.
9. Navrhovatelka dále namítá rozpor napadeného územního plánu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“). Poukazuje na obsah vyhodnocení vlivu územního plánu na udržitelný rozvoj území z března 2018 (dále jen „VVURÚ“), které bylo vypracováno v souladu se souhrnným vyjádřením krajského úřadu. VUURÚ v části C hovoří o tom, že napadený územní plán respektuje specifický charakter území, a dále v části D.IV uvádí, že napadený územní plán respektuje všechny nemovité kulturní památky nacházející se v řešeném území, což však navrhovatelka s poukazem na obsah svých předchozích námitek nepovažuje za pravdivé. Navrhovatelka dále poukazuje na kapitulu 3.8 ZÚR, která vymezuje, co se rozumí kulturní hodnotou. Tuto kapitolu však napadený územní plán nerespektuje a tudíž je pro nesoulad se ZÚR v rozporu s § 36 odst. 5 ve spojení s § 43 odst. 3 stavebního zákona.
10. Navrhovatelka rovněž namítá neproporcionalitu řešení přijatého napadeným územním plánem. V této souvislosti znovu zdůraznila, že odpůrkyně nedůvodně upřednostnila svůj

deklarovaný veřejný zájem nad soukromým zájmem navrhovatelky, ale též nad jiným veřejným zájmem reprezentovaným zájmem na ochranu architektonických hodnot. Dle navrhovatelky jde o excés znamenající zjevný nepoměr mezi veřejným zájmem na využití území obce a omezením dotčeného vlastníka nemovitostí. V této souvislosti navrhovatelka odkazuje na sdělení Mgr. E. Z., vedoucí odboru péče o památkový fond, ze dne 2. 6. 2020.

11. Navrhovatelka konečně namítá procesní pochybení při přijímání napadeného územního plánu, který byl oznámen veřejnou vyhláškou dne 6. 6. 2019, která však postrádá jakákoliv bližší specifiky. Není v ní uvedeno, za základě jakého usnesení byl napadený územní plán schválen, ani čím zájmy se dotýká. Zveřejněné opatření obecné povahy tedy není v souladu s § 172 odst. 2 správního řádu, což má mít za následek jeho nepřezkoumatelnost.
12. Další procesní pochybení navrhovatelka spatřuje ve způsobu zapracování závazného stanoviska Městského úřadu Sedlčany, odboru školství a památkové péče ze dne 2. 5. 2018, č. j. 15242/2018/MUSED (dále jen „stanovisko MěÚ Sedlčany“). Dle navrhovatelky není ve stanovisku MěÚ Sedlčany postaveno najisto, zda měl dotčený orgán státní památkové péče úplné informace o rozměrové změně funkční plochy VN a zda posuzuje poslední stav návrhu územního plánu před jeho projednáním. Navrhovatelka navíc považuje stanovisko MěÚ Sedlčany za velmi obecně odůvodněné, neboť uvádí pouze obecnou formulaci ochranného pásma kulturních památek, ve které nesmí dojít k výstavě naddimenzovaných staveb, které by zasáhly do prostorového působení kulturní památky. Dle navrhovatelky je stanovisko stanovisko MěÚ Sedlčany nepřezkoumatelné, nicméně pořizovatel napadeného územního plánu z něj měl přesto vycházet a neuplatnit nevhodné výškové a funkční regulativy v bezprostřední blízkosti zámeckého areálu.
13. Navrhovatelka na podporu svých návrhových tvrzení připojila řadu listin, zejména kopie historických map, fotografií, ortofotomap a opisů usnesení či sdělení správních orgánů.

II. Vyjádření odpůrkyně

14. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasí, považuje jej ze strany navrhovatelky za účelový až obstrukční a navrhuje jeho zamítnutí.
15. Odpůrkyně je přesvědčena, že při vydání napadeného územního plánu byla dodržena všechna zákonná ustanovení. Namítá nedostatek aktivní věcné legitimace na straně navrhovatelky, neboť napadený územní plán není způsobilý zasáhnout do jejích práv, a to již jen z titulu, že napadená část se netýká ani nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky, ani nemovitostí s nimi přímo sousedících. Poukazuje přitom na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017- 264.
16. Odpůrkyně dále zdůrazňuje, že navrhovatelkou podaný popis historického vývoje okolí zámeckého areálu není úplný. Navrhovatelka totiž zamlčuje, že již její právní předchůdce Antonín Janota nechal v roce 1950 strhnout historicky cenné křídlo zámku a následně přímo v jeho budově zavedl průmyslovou výrobu oboru mechaniky, kde až do doby znárodnění zaměstnával 22 osob, jak dokládá zápis v městské kronice. Odpůrkyně dává navrhovatelce zčásti zapravdu v tom, že v okolí zámeckého areálu skutečně došlo po jeho znárodnění k výstavbě nesouvisejících objektů, nicméně se jedná o dědictví minulé doby, s nímž se odpůrkyně potýká stejně jako navrhovatelka. V této souvislosti odpůrkyně podotkla, že se s rodinou navrhovatelky nacházela ve více či méně intenzivních sporech ohledně způsobu využívání okolních nemovitostí prakticky od doby, kdy předci

navrhovatelky restituovali zámek. Považuje však za podstatné, že již od padesátých let sloužilo okolí zámeckého areálu k průmyslové výrobě, a právě toto dědictví musela odpůrkyně při rozvoji svého území zohledňovat. Ostatně již ze samotného vymezení dotčené oblasti tak, jak ji popisovala navrhovatelka, plyne, že se historicky jednalo o území sloužící k hospodářskému využití. Za současných ekonomických a právních vztahů není možné dosáhnout toho, co požaduje navrhovatelka, tedy v okolí zámku zcela eliminovat průmyslovou výrobu a vrátit stav do historické podoby před necitlivými zásahy, které přitom mají původ i v činnosti jejího předka.

17. Odpůrkyně namítá, že napadený územní plán je novým územním plánem a nepředstavuje kopii původního územního plánu, který již neodpovídá požadavkům nyní platného stavebního zákona a prováděcích předpisů. Při zpracování napadeného územního plánu tak bylo reagováno na aktuální právní předpisy a současný stav území. V této souvislosti odpůrkyně poukazuje na způsob využití pozemků parc. č. st. X, st. X, st. X a st. X a parc. č. X a X dle zápisu v katastru nemovitostí, který byl zohledněn i při vymezení ploch v napadeném územním plánu, který je zařadil pod plochy VN. Stejně tak areál na pozemcích parc. č. st. X, st. X a parc. č. X, X a X je rovněž vymezen zcela v souladu se současným stavem území jako plocha VN, čemuž nebrání skutečnost, že budova č. p. X na pozemku parc. č. st. X je určena k bydlení. Naopak pozemek parc. č. st. X byl v původním územním plánu veden s využitím jako výrobní plocha a spolu s budovou č. p. X tvořily již tehdy jeden celek. Odpůrkyni rovněž není zřejmé, jak by se nové zařazení do ploch VN mělo konkrétně dotknout práv navrhovatelky.
18. Odpůrkyně popírá tvrzení navrhovatelky, že by funkční plochy PP2 a PP3 nebyly v textové části napadeného územního plánu náležitě definovány, poukazuje přitom na str. 26 v kapitole F textové části, kde je možné využití vymezeno zcela jednoznačně a zcela v souladu s prováděcí vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 13/2018 Sb. (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“).
19. Odpůrkyně dále nesouhlasí s námitkou navrhovatelky o údajném upřednostnění veřejného zájmu před zájmem soukromým a údajném porušení § 18 stavebního zákona. Jednak jí není zřejmé, jak by se namítaný nepřiměřený zásah do veřejných zájmů měl konkrétně projevit v právech navrhovatelky. Zároveň odmítá, že by vymezení ploch dle napadeného územního plánu představovalo chybné a cílené narušení rovnováhy a že by nebylo ničím podloženo. Navrhovatelka totiž pouze jednostranně tvrdí porušení veřejného zájmu na ochraně urbanistických a architektonických hodnot, ale nezohledňuje komplexní problematiku územního plánování. V tomto případě se k problematice památkové péče vyjadřovalo závazné stanovisko dotčeného orgánu památkové péče, autorizovaný architekt Ing. arch. I. P. i zpracovatelka VVURÚ Mgr. A. K., PhD., přičemž nikdo neshledal porušení zájmů památkové péče ani excesivní vybočení z mantinelů ochrany urbanistických a architektonických hodnot. Odpůrkyně zdůraznila a podrobně popsala zákonnou úpravu součinnosti orgánů územního plánování s dotčenými orgány, které se na podobě územního plánu spolupodílejí tím, že poskytují odborné posouzení k určité složce životního prostředí. Ona sama touto odborností nedisponuje, a proto nemůže být odpovědná za správnost řešení z hlediska všech složek životního prostředí, ale primárně za zapracování různých zájmů v území, a to včetně požadavků dotčených orgánů. K možnosti pořizovatele připravit řádné vypořádání uplatněných námitek a připomínek v rámci veřejného projednání i z hlediska odborných otázek patřících do gesce dotčených orgánů

slouží možnost těchto dotčených orgánů uplatnit nesouhlasná stanoviska k návrhu rozhodnutí o námitkách. Přitom právě tyto dotčené orgány měly primárně povinnost posoudit soulad návrhu se zájmy chráněnými speciálními zákony. V tomto případě však dotčené orgány zjevně považovaly připravené odůvodnění z hlediska jimi chráněných zájmů za adekvátní a vyjádřily s ním souhlas, v případě dotčeného orgánu památkové péče konkludentně. Zjevně tedy neshledaly námitky navrhovatelky důvodnými a neměly žádné připomínky k argumentaci odpůrkyně při vypořádání námitek uplatněných navrhovatelkou. Tvrdila-li navrhovatelka, že není postaveno najisto, zda stanovisko MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018 posuzuje poslední stav návrhu územního plánu před konečným veřejným projednáním, pak toto tvrzení odpůrkyně považuje za ničím nepodloženou fabulaci.

20. Odpůrkyně se dále ohrazuje proti tvrzením navrhovatelky o budoucím využití pozemků v okolí zámeckého areálu za účelem rozšíření výrobního areálu družstva E. M. a výstavby haly gigantických rozměrů. Tato tvrzení označuje za hypotetické úvahy a nepodložené spekulace. Navíc tyto otázky nemají místo v procesu územního plánování, neboť případné konkrétní námitky proti konkrétním stavebním záměrům bude moci navrhovatelka uplatnit v případném územním řízení o scelování pozemků či o umístění stavby.
21. Namítala-li navrhovatelka chybné označení vymezované plochy zeleně na pozemcích parc. č. X, X a X jako plochy PP1, pak se dle odpůrkyně jedná o zjevnou písařskou chybu na straně pořizovatele, která je zcela zřejmá vzhledem k citovaným parcelním číslům a grafickým přílohám v rozhodnutí o námitkách. Odpůrkyně má za evidentní, že pořizovatel měl na mysli (a chtěl uvést) plochu PP2. Tato zjevná písařská chyba nemá vliv na výsledné řešení v územním plánu, které je předmětem podané námítky č. 1 v rozhodnutí o námitkách.
22. Odpůrkyně rovněž odmítá, že by napadený územní plán měl být v rozporu se zásadou proporcionality. Toto údajné porušení je navíc ze strany navrhovatelky namítáno velmi obecně a bez konkrétního odůvodnění. Odpůrkyně připomíná závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012 - 31, podle něhož je upřednostnění určitého zájmu před jiným přirozeným výsledkem procesu územního plánování, přičemž smyslem kritéria proporcionality je ochrana před svévolnými a excesivními zásahy, proto by se správní soudy měly při přezkumu územně plánovací dokumentace řídit zásadou zdrženlivosti a ke zrušení opatření obecné povahy přistupovat jen pokud by došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře. Odpůrkyně rovněž připomíná, že podle konstantní judikatury nelze při poměrování jednotlivých zásad územního plánu přistoupit na to, že by přijaté řešení muselo všechny zásady navzájem kombinovat tím jediným a nejlepším možným řešením, protože tím by se fakticky vyprázdnilo právo obce na samosprávu a variabilita přístupů k územnímu plánování by tím byla popřena. Test proporcionality přichází v úvahu teprve při poměrování intenzivní kolize více ústavně chráněných práv, dle odpůrkyně však z hlediska zájmů prosazovaných navrhovatelkou takový střet nenastává, neboť nedochází k přímému omezení jejího vlastnického práva, ani k umístění plochy pro stavbu v bezprostředním sousedství. Stejně tak vymezením ploch VN nedojde k zásadnímu narušení životního prostředí v obci. Odpůrkyně rovněž zdůrazňuje, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv mají ústavně legitimní a zákonné cíle a jsou činěna v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli. Dle odpůrkyně je tedy zcela dodržena zásada

minimalizace zásahů, a pokud k nějakým omezením v důsledku napadeného územního plánu došlo, pak dozajista nepřesáhla spravedlivou míru.

23. Odpůrkyně nesouhlasí též s namítanou potenciální možností výstavby haly, jež by mohla původní stavbu pily převyšovat o 4 metry. Tyto námitky nemají oporu v napadeném územním plánu, ale jedná se o hypotetické úvahy o budoucí změně. Navíc každá případná nová stavba musí být navržena v souladu se stanovenou urbanistickou koncepcí obce, jak je uvedeno v kapitole C závazné části napadeného územního plánu, proto každá nová stavba bude muset být před svým umístěním individuálně posouzena v územním řízení, v němž bude moci navrhovatelka uplatnit proti stavbě konkrétní námitky. V tuto chvíli však není ani postaveno najisto, zda bude vůbec takové územní řízení vedeno. Odpůrkyně rovněž vyslovuje podiv nad tím, že navrhovatelka na straně jedné spatřuje nebezpečí v možné budoucí výšce výstavby ve stávajícím areálu družstva E. M. nacházejícím se ve vztahu k zámeckému areálu za potokem a pohledově odcloněným pásem zeleně, ale na straně druhé nemá problém s maximální přípustnou výškou v území smíšeném obytném „SO“ (10 metrů) či v plochách občanské vybavenosti „OV“ a „VV“ (12 metrů), které se zámeckým areálem bezprostředně sousedí.
24. Odpůrkyně dále popírá, že by v napadeném územním plánu nebyla dostatečně řešena ochrana zámeckého areálu coby kulturní památky. Poukazuje přitom zejména na obsah kapitoly O v závazné části územního plánu, ze které ocitovala příslušné části stanovící povinnost, aby nová zástavba přiměřeně odpovídala charakteru stávající zástavby, jejímu prostorovému a funkčnímu uspořádání a historickému vývoji, aby respektovala ráz krajiny a polohu stávajících sídel a aby při dalším rozvoji byla respektována drobná architektura a památky místního významu a architektonické objekty tvořící součást historie obce. Odpůrkyně připomíná též obsah VVURÚ, kde v rámci hodnocení SEA nebyly shledány významné negativní vlivy na kulturní architektonické nebo archeologické dědictví, naopak koncepce územního plánu byla vyhodnocena tak, že odpůrkyně dané hodnoty chrání.
25. Tvzení navrhovatelky o rozporu napadeného územního plánu se ZÚR odpůrkyně považuje za nepravdivá a účelově vytržená z kontextu. Poukazuje přitom na souhlasné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování. Naproti tomu navrhovatelkou odkazované vyjádření Mgr. E. Z. ze dne 2. 6. 2020 nemůže nahradit stanovisko odpovědného dotčeného orgánu památkové péče.
26. Odpůrkyně se neztotožňuje ani s navrhovatelkou namítaným pochybením při zveřejňování opatření obecné povahy na úřední desce. Napadený územní plán nemohl být vzhledem ke svému značnému rozsahu kompletně vyvěšen na úřední desce, proto bylo v souladu s § 173 správního řádu jeho zveřejnění nahrazeno vyvěšením veřejné vyhlášky s odkazem na možnost nahlížení do vydané dokumentace do doby nabytí účinnosti napadeného územního plánu. Dle odpůrkyně navrhovatelka chybně zaměňuje postup vydávání opatření obecné povahy s postupem při pořizování návrhu územního plánu ve smyslu § 52 odst. 1 a 2 stavebního zákona, jímž se formou veřejné vyhlášky oznamuje konání veřejného projednání o návrhu územního plánu, které však předchází vlastnímu vydání územního plánu jako opatření obecné povahy. Odpůrkyně podotýká, že verze návrhu územního plánu pro veřejné projednání podle § 52 stavebního zákona oproti verzi pro společné jednání podle § 50 odst. 2 stavebního zákona v území označovaném v návrhu nic zásadně neměnila ani neupravovala, a to jak v grafické, tak i v textové části.

III. Replika navrhovatelky

27. K vyjádření odpůrkyně podala navrhovatelka obsáhlou repliku, ve které se podrobně vymezuje proti tvrzení o údajném nedostatku aktivní legitimace. Poukazuje na to, že dotčení nemusí být jen přímé a bezprostřední. Navrhovatelkou vlastněný zámecký areál bezprostředně sousedí s nově zvětšovanou funkční plochou VN a nově vymezenou plochou zeleně PP2 a PP3, tudíž napadený územní plán rozšiřuje plochy výroby do bezprostřední blízkosti zámku. Výstavbou průmyslových či skladovacích hal dojde nejen ke snížení hodnoty zámku jako historické památky, ale v případě realizace hal i k jejímu silnému poškození. Rovněž by poklesla i celková atraktivita objektu, jehož využití je plánováno například pro pořádání svateb a pro turistické účely.
28. Navrhovatelka se rovněž ohrazuje proti tvrzení o hypotetických domněnkách budoucího využití, neboť územní plán představuje základní koncepci rozvoje území. V následujících územních či stavebních řízeních bude posuzován pouze soulad žádosti s územně plánovací dokumentací, kterou však již v daném řízení nelze měnit.
29. Navrhovatelka dále oponuje tvrzením odpůrkyně ohledně činností svého právního předchůdce A. J.. Především se ohrazuje proti tvrzení, že by A. J. „nechal strhnout zámecké křídlo“, neboť ve skutečnosti koupil zámek v roce 1947 v již dezolátním stavu, přičemž severní křídlo již bylo natolik poškozeno, že bylo rozhodnuto o demolici, nicméně za dohledu památkářů byl zámek panem Janotou citlivě obnoven a tvoří dnes dominantu obce. V zámku jakákoliv výroba neprobíhá. Od padesátých let sídlila v zámku radnice odpůrkyně, která v zámecké zahradě postavila objekty kina a hasičské zbrojnice, které dodnes využívá, což dokládá, jak se předešlá garnitura k zámku chovala. Pivovar na pozemku parc. st. X byl zbořen před více než padesáti lety, mlýn ukončil provoz za první republiky a „původní statek“ není původní, neboť je do dnešní doby využíván na chov koní a k bydlení. Historické využití dotčeného území, které zmiňovala odpůrkyně, dle navrhovatelky nelze v žádném případě zaměňovat s výrobním využitím podle napadeného územního plánu.
30. Navrhovatelka rovněž popírá tvrzení odpůrkyně, že by napadený územní plán byl uveden do souladu se skutečným stavem. Předně je nutno posuzovat současné využití budov a pozemků. Za druhé nelze vytvářet plochy v územním plánu jen na základě názvu budovy v katastru nemovitostí. A za třetí je nutno se orientovat na budoucnost a zohlednit rámcové podmínky pro funkční využití daného území. Odpůrkyní zmiňovaný „skutečný stav“ je dle navrhovatelky jen imaginárním pojmem, ve skutečnosti mělo dojít k hlubší analýze současného využití a budoucího cílového využití území při zohlednění blízkosti zámeckého areálu a jeho polohy v centru obce. Navrhovatelka se dále vymezuje vůči odpůrkyní uváděnému způsobu využití pozemků parc. č. st. X, st. X, st. X, st. X, st. X, st. X, X a X dle a sama u každého z nich jednotlivě uvádí, jaký je stav území na daném pozemku, přičemž dovozuje, že s ohledem na faktický stav budov a jejich skutečné užívání je zařazení pod plochu VN nesprávné. Navrhovatelka je proto přesvědčena, že způsob funkčního využití není v napadeném územním plánu vymezen v souladu se současným stavem území a u některých pozemků dokonce ani v souladu se zápisem v katastru nemovitostí. V obou případech však nebyly brány ohledy na současné a budoucí cílové využití a na polohu zámku v centru obce. Pokud by tomu tak bylo, pak by do plochy VN jistě nebyla zařazena funkční zemědělská usedlost či opuštěný mlýn ze 17. století, což dokazuje, že daná oblast byla paušálně zařazena do ploch VN bez hlubší analýzy a odpůrkyně tak hledá argumentaci pouze „ex post“.

31. K argumentu odpůrkyně, že na přípravě napadeného územního plánu se podílely odborné osoby, navrhovatelka uvádí, že odpůrkyní zmiňovaný Ing. arch. I. P. je nejen jediným jednatelem a společníkem společnosti zpracovávající napadený územní plán (I. P. S. s. r. o.), ale také zpracovatelem návrhu výrobních hal pro družstvo E. M. v nově stanovené funkční ploše VN, neboť ve vizualizaci haly pro změnu č. 1 se uvádí I. P. S. s. r. o. Tato osoba byla zastupitelstvem odpůrkyně pověřena k vypracování změny č. 1 napadeného územního plánu spočívající v první řadě ve změně ploch PP2 na VN, což navrhovatelka dokládá e-mailem starosty odpůrkyně ze dne 14. 5. 2020. Navrhovatelka rovněž zpochybňuje odpůrkyní zmiňované VVURÚ a hodnocení SEA vypracované Mgr. A. K., Ph.D., neboť to se problematiky architektonických hodnot dotýká pouze okrajově, což navrhovatelka doložila výběrem jednotlivých částí VVURÚ. Navrhovatelka rovněž namítá, že Mgr. A. K., Ph.D., je dle profilu zveřejněném na informačním systému EIA zaměřena spíše na dopravní, energetické, výrobní, skladové a rekreační areály a nejde o osobu schopnou dostatečným způsobem zhodnotit vliv napadeného územního plánu na architektonické a památkově chráněné hodnoty.
32. Navrhovatelka se znovu vyjádřila k problematice stanoviska MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018. Zdůraznila, že s ohledem na nesprávné zaznamenání změn v hlavním plánu napadeného územního plánu, v němž změny u zámeckého areálu nebyly graficky znázorněny jako změny, neměl dotčený orgán památkové péče možnost se s daným stavem řádně seznámit, resp. mohl dané změny s větší přesností poznat. To je podpořeno tím, že v textové části zabývající se rozvojovými lokalitami VN1 – VN3 a jejich vlivem je lokalita zámeckého areálu úplně vynechána a neuvádí se zde žádné specifické podmínky. Tyto důvody svědčí o nezákonnosti stanoviska MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018. Navrhovatelka současně dodává, že i kdyby předmětné stanovisko bylo soudem hodnoceno jako zákonné, pak při vydávání napadeného územního plánu měla být zohledněna jeho část, která hovoří o tom, že v ochranném pásmu uvedených kulturních památek nesmí být zástavba naddimenzována, že musí být zachována vhodná výšková regulace zástavby z důvodu ochrany působení kulturní památky jako architektonické dominanty ve významných pohledech a že k ochraně historické krajinné dominanty je nutno dodržet požadavek nezastavitelnosti určitých ploch, které jsou v bezprostřední blízkosti, a případné výškové regulace zástavby. Dle navrhovatelky tak nejsou hodnoty chráněné napadeným územním plánem řádně pojmenovány ani odůvodněny, stejně jako je neodůvodněna provedená změna funkčního využití plochy, kde je potřeba odůvodnění naléhavá. V této souvislosti navrhovatelka poukazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 295/2015 - 83, s tím, že požadavkům na vysvětlení důvodů změn dle zmiňovaného rozsudku v tomto případě dostojí pouze funkční plochy VN1 - VN3, nikoliv však lokality nacházející se v blízkosti zámeckého areálu. Navrhovatelka znovu připomněla přímý negativní vliv napadeného územního plánu popsany ve stanovisku Mgr. E. Z., vedoucí odboru péče o památkový fond NPÚ, ze dne 2. 6. 2020.
33. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s argumentací odpůrkyně, že její obavy ohledně výškových limitů jsou pouze hypotetické. Odpůrkyně vůbec nezohlednila skutečnost, že se v daném případě jedná o regulativ stanovující podmínku nového prostorového uspořádání území a to ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s čl. I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb. Výškový limit 10 metrů stanovený pro plochu VN tedy není podrobností náležející svým obsahem územnímu rozhodnutí ve smyslu § 43 odst. 3 stavebního zákona, což jednoznačně potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 - 37, proto navrhovatelka proti nelogicky

stanovenému výškovému limitu v blízkosti zámeckého areálu brojí. Argument odpůrkyně stejným výškovým limitem u ploch smíšeně obytných (BV) považuje navrhovatelka za absurdní, neboť tyto plochy se dle napadeného územního plánu nacházejí v centru obce, které je již dobudované. Navíc výškový limit rodinných domů není totožný s výškovým limitem výrobních hal.

34. V závěru repliky navrhovatelka shrnula klíčové body svého návrhu, na němž zcela setrvala.

IV. Osoby zúčastněné na řízení

35. Soud o zahájení řízení jmenovitě vyrozuměl a k případnému uplatnění práva osoby zúčastněné vyzval družstvo E. M. a dále společnost N. L. L. spol. s r. o., jež jsou dle katastru nemovitostí vlastníky pozemků regulovaných tou částí napadeného územního plánu, ve vztahu k níž se navrhovatelka domáhá zrušení. Ani jedna z těchto společností však práva osoby zúčastněné v soudem stanovené lhůtě neuplatnila. Soud současně oznámením vyvěšeným na své úřední desce a na úřední desce odpůrkyně vyzval dotčenou veřejnost k případnému uplatnění práv osob zúčastněných, avšak ve stanovené lhůtě se nikdo jako osoba zúčastněná na řízení nepřihlásil.

V. Splnění procesních podmínek a otázka aktivní legitimace

36. Soud shledal, že návrh byl podán včas a má všechny zákonem vyžadované náležitosti.
37. Soud rovněž shledal, že návrh byl podán osobou k tomu oprávněnou a neztotožnil se s argumentací odpůrkyně, že napadený územní plán nemůže zasáhnout do práv navrhovatelky. Soud zcela souhlasí s navrhovatelkou, že dotčení jejích vlastnických práv nemusí být jen přímé a bezprostřední, ale může být i nepřímé. Konstantní judikatura dovozuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat i ten, kdo není vlastníkem nemovitosti ani nemá jiné věcné právo k věci ležící na území regulovaném územním plánem, pokud alespoň hodnověrně tvrdí, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští – typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem (srov. zejm. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Přesně to je případ navrhovatelky, která tvrdí a konkrétními listinami (zejména výpisem z katastru nemovitostí) dokládá, že je vlastníkem nemovitostí v obci, pro jejíž území byl vydán napadený územní plán, a současně zcela srozumitelně a hodnověrně tvrdí, v čem změny provedené napadeným územním plánem mohou zasáhnout do jejích práv, konkrétně namítá potenciální znehodnocení památkového charakteru jí vlastněných nemovitostí (zámeckého areálu bezprostředně sousedícího s regulovanými plochami) a s tím spojený pokles jejich historické a užitkové hodnoty.
38. Skutečnost, že nemovitosti vlastněné navrhovatelkou bezprostředně nesousedí (tj. nemají společnou parcelní hranici) s nemovitostmi ležícími v plochách regulovaných příslušnou částí napadeného územního plánu, ještě nevylučuje možnost dotčení jejího vlastnického či jiného věcného práva. Judikatura naopak přiznává možnost potenciálního dotčení v rozsahu podstatně širším: *„Potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán, případně jeho změna tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s*

určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch, a stanoví podmínky prostorového uspořádání, apod., v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem; samotná vzdálenost nemovitosti od možného umístění stavby z hlediska dotčení na právech vlastníků není rozhodná“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 5 As 19/2018 - 34, bod 18, zvýraznění doplněno zdejší soudem). Z navrhovatelkou předložených ortofotomap je navíc zřejmé, že jí vlastněný pozemek parc. č. st. X (na niž se nachází samotná budova zámku) je od pozemků parc. č. st. X, st. X, X a X (jež jsou dotčeny regulací navrhovanou ke zrušení) oddělen jen zhruba dvacet metrů širokým úsekem, jenž zahrnuje pozemní komunikaci (pozemek parc. č. 55 vlastněný odpůrkyní) a vodní tok M. (pozemek parc. č. X vlastněný státem a spravovaný státním podnikem Povodí Vltavy). Je zjevné, že blízkost pozemků navrhovatelky a některých pozemků dotčených napadeným územním plánem je velmi těsná (lapidárně řečeno: „je to jen přes potok“), tedy se fakticky jedná o sousedství.

39. Argumentuje-li odpůrkyně usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017- 264, pak si jeho závěry vyložila mylně. Rozšířený senát ve zmiňovaném usnesení jednak připomněl, že je třeba důsledně rozlišovat pojmy aktivní procesní legitimace (přípustnost návrh podat) a aktivní věcná legitimace (důvodnost návrhu). Aktivní procesní legitimace je tedy založena již tehdy, obsahuje-li podaný návrh zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekvantní) tvrzení, není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Naproti tomu aktivní věcná legitimace je založena až tehdy, ukáže-li se pravdivost těchto tvrzení o zkrácení na právech, což je však již předmětem posouzení věci samé, nikoli hodnocení přípustnosti návrhu. Rozšířený senát zde dále vyložil, že zasahuje-li úprava v opatření obecné povahy do právní sféry osoby navrhuující jeho zrušení, pak není vyloučeno, aby se tato osoba úspěšně dovolávala i **porušení právních předpisů daných primárně k ochraně veřejného zájmu – ledaže by bylo na první pohled zřejmé, že namítané porušení veřejného zájmu se s právní sférou této osoby zcela míjí.** V nyní posuzované věci se navrhovatelka dovolává též porušení právních předpisů určených k ochraně veřejného zájmu na zachování památkově chráněných hodnot, které se nacházejí i na jí vlastněných pozemcích (což odpůrkyně nijak nerozporuje), takže logicky nelze bez dalšího vyloučit možnost dotčení navrhovatelčiny právní sféry (vlastnického práva) v důsledku namítaného porušení veřejného zájmu na ochraně kulturního dědictví. Otázka, zda napadeným územním plánem skutečně dochází ke krácení navrhovatelčiny veřejných subjektivních práv, je již otázkou věcného posouzení. Z hlediska přípustnosti návrhu je ovšem podstatné, že možnost takového dotčení nelze vyloučit na první pohled.
40. S ohledem na uvedené soud považuje navrhovatelku za osobu, jež je k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (napadeného územního plánu) zcela jednoznačně oprávněna, a proto mohl přistoupit k jeho věcnému projednání.
41. Po ověření procesních podmínek se soud zabýval věcným projednáním návrhu. Soud dle § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl ve věci bez nařízení jednání, neboť účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas a soud neshledal potřebu provádět dokazování nad rámec spisové dokumentace.

VI. Skutková zjištění z obsahu dokumentace územního plánování

42. Mezi účastnicemi je nesporné, že odpůrkyně měla původní územní plán od roku 1999, který byl naposledy změněn v roce 2013. V původním územním plánu byla část pozemků

sousedících se zámeckým areálem (tj. s pozemky navrhovatelky) zařazena do funkční plochy obytné (současné pozemky parc. č. st. X, st. X, st. X a X), část do funkční plochy výrobní (současné pozemky parc. č. X, X, X, X, X a část parc. č. X) a část do funkční plochy zeleně (současné pozemky parc. č. st. X, X, X, X, X a X).

43. Z odpůrkyní předloženého spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
44. Na základě žádosti odpůrkyně ze dne 22. 9. 2014 adresované Městskému úřadu Sedlčany (dále jen „pořizovatel“) o zpracování návrhu územního plánu započal proces jeho pořizování, který probíhal v období let 2014 až 2018. Součástí pořizování územního plánu bylo i VVURÚ. V listopadu 2016 byl návrh územního plánu včetně dokumentace VVURÚ připraven ke společnému jednání, jeho výsledky však vedly k dalším podstatným úpravám návrhu, které probíhaly do roku 2018.
45. Veřejnou vyhláškou ze dne 13. 3. 2018 pořizovatel oznámil zveřejnění návrhu svého územního plánu a vyzval veřejnost k uplatnění připomínek ve lhůtě 30 dnů od oznámení zmiňované vyhlášky. Na datum 11. 4. 2018 odpůrkyně svolala společné jednání, součástí oznámení o jeho konání byla výzva veřejnosti k uplatnění připomínek a výzva dotčeným orgánům, aby ve lhůtě 30 dnů uplatnily svá stanoviska.
46. Navrhovatelka v reakci na tuto výzvu uplatnila v rámci podání ze dne 10. 4. 2018 dvě připomínky, z nichž jedna brojila proti zařazení pozemků parc. č. X a X do technické infrastruktury, druhá byla obsahově totožná s posléze uplatněnými námitkou (viz odstavec 49 níže).
47. Mezi stanovisky uplatněnými ze strany dotčených orgánů bylo též stanovisko MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018 (coby dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče). Z obsahu tohoto stanoviska vyplývá, že v řešeném území odpůrkyně se nachází území s archeologickými nálezy (ÚAN) ve smyslu § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči a dále se zde nacházejí nemovité kulturní památky zapsané v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky, jejichž seznam je uveden v tabulce zakomponované do výroku závazného stanoviska. V této tabulce je pod rejstříkovým číslem 25344/2-2449 uveden objekt „č. p. 1 – zámek“ (z porovnání s výpisem z katastru nemovitostí je zřejmé, že jde o budovu č. p. X nacházející se na pozemku parc. č. X ve vlastnictví navrhovatelky). Následuje část uvozená slovy „pro dané území se stanovují tyto požadavky: ...“ a popis zákonem vymezených povinností vlastníka kulturní památky a povinností stavebníků při ohlašování archeologických nálezů. V části uvozené slovy „odůvodnění“ následuje rekapitulace dalších povinností daných vesměs zákonem o státní památkové péči, jmenovitě omezení stanovená v ochranném pásmu kulturní památky, apelace na vhodný způsob dotváření vjemu kulturní památky vůči okolí, vhodnost jejího zařazení do ploch stabilizovaných a dodržení požadavku nezastavitelnosti určitých ploch v blízkosti.
48. Veřejnou vyhláškou ze dne 19. 12. 2018 pořizovatel oznámil konání (veřejného projednání o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu včetně dokumentace na udržitelný rozvoj území, a to v termínu 30. 1. 2019. Současně poučil veřejnost o právu vznášet do 7 dnů od veřejného projednání připomínky, dotčené osoby o právu vznášet námitky a dotčené orgány o právu uplatňovat stanoviska k částem řešení, které byly od konání společného jednání změněny.
49. Podáním ze dne 31. 1. 2019 navrhovatelka uplatnila námitky. V nich vyjádřila nesouhlas s tím, aby nový územní plán připouštěl plochy výroby a skladování v bezprostřední

blízkosti zámeckého areálu, jehož je vlastníci. Současně zdůraznila, že stejné stanovisko zaujímají i orgány památkové péče. Dále namítala, že v původním územním plánu byl pozemek parc. č. X funkčně vymezen jako plocha N – nezastavěné a nezastavitelné pozemky (ostatní zeleň, zahrady, sady, parky, zahrady), zatímco dle návrhu nového územního plánu je zčásti vymezen jako plocha VN – plochy výroby a skladování, a zčásti jako PP – plochy přírodní. Dále uvedla, že pozemky parc. č. st. X, st. X a st. X byly původně plochy smíšeně obytné, nově jsou zařazeny jako plochy výroby a skladování. V návaznosti na to navrhovatelka namítla, že zásadně nesouhlasí s tím, aby nový územní plán připouštěl plochy výroby a skladování v bezprostřední blízkosti zámeckého areálu, který je v jejím vlastnictví. Opětovně zdůraznila, že stejné stanovisko zaujímají i orgány památkové péče. Připomněla, že i samotný návrh územního plánu předpokládá vymístění výrobních provozů z obce a zastoupení několika výrobních areálů v zastavěném území označuje za ne zcela kompatibilní s žádoucím obytným standardem. Vyslovila obavu, že pokusy o rozšíření výroby, jež byly v nedávné minulosti realizované v těsné blízkosti ji vlastněného zámku, by schválením návrhových změn byly umožněny.

50. Dotčený orgán památkové péče již žádné další stanovisko neuplatnil.
51. Přípisem ze dne 11. 3. 2019 pořizovatel oznámil devíti dotčeným orgánům, že byl zpracován návrh rozhodnutí o námítkách navrhovatelky, a vyzval je k uplatnění případných stanovisek do 30 dnů. Jak plyne z připojených doručenek, mezi obeslanými dotčenými orgány byl též dotčený orgán památkové péče (fakticky jiný specializovaný odbor pořizovatele). Dotčený orgán památkové péče se ve stanovené lhůtě nevyjádřil.
52. Oznámením ze dne 6. 6. 2019 (vyvěšeným téhož dne na úřední desce) odpůrkyně oznámila, že její zastupitelstvo na svém zasedání dne 5. 6. 2019 schválilo vydání územního plánu. K sejmutí tohoto oznámení z úřední desky dle záznamu ve spise došlo dne 23. 6. 2019.
53. Z grafické části napadeného územního plánu lze při porovnání s obsahem původního územního plánu zjistit následující:
 - pozemky parc. č. st. X, st. X, st. X a st. X (oba původně st. X), st. X, X, X, X, č. X a část (jižní a západní) č. X jsou v napadeném územním plánu **zařazeny do plochy VN**
 - pozemky parc. č. X, X, X, X, X a část (východní) č. X jsou v napadeném územním plánu **nově zařazeny do plochy PP2**
54. V textové části územního plánu je v části F stanoví podmínky pro využití ploch s různým způsobem využití plocha VN vymezena takto:

„PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ – VÝROBA NERUŠÍCÍ, OBCHOD, SLUŽBY (VN)

Hlavní funkční využití: stavby a zařízení pro výrobu nerušící, obchod a služby, plochy a zařízení pro skladování, stavby pro administrativu; nerušící výrobou se rozumí výroba, která svým provozováním nenarušuje užívání staveb, zařízení a pozemků ve svém okolí a nezhoršuje životní prostředí v souvisejícím prostředí – hluk, čistota ovzduší, dopravní zátěž; míra negativních účinků a vlivů a způsob jejich omezení musí být přiměřeně prokázány v dokumentaci pro územní řízení, popř. v projektové dokumentaci pro stavební povolení, a ověřeny po dokončení stavby měřením před vydáním kolaudačního rozhodnutí.

Přípustné funkční využití: zařízení veřejného stravování, čerpací stanice pohonných hmot.

Podmíněně přípustné funkční využití: bydlení. Podmínkou je, že v rámci dalších správních řízení bude prokázáno splnění hygienických limitů dle platné legislativy z provozu plochy VN, ve které má být rodinný dům umístěn.

Nepřípustné funkční využití: veškeré funkční využití, které je neslučitelné, není v souladu, či nesouvisí s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným funkčním využitím.

Prostorové uspořádání: maximální zastavěnost pozemku nadzemními objekty: 50%; minimální zastoupení zeleně na stavebním pozemku: 40%; max. výška nadzemních objektů: 10 m - od průměrné hladiny stávajícího terénu v půdorysu objektu k nejvyššímu místu střešní konstrukce (měřeno bez výstupků charakteru komína, antény, nástřešního technologického zařízení vzduchotechniky apod.); minimální šířka uličního prostoru bude 8 m (mezi protilehlými ploty - hranicemi protilehlých pozemků; odstav motorových vozidel nutno zajistit na vlastním pozemku.

VN1 - doplňující podmínky:

Využitím plochy nesmí dojít k nadlimitnímu zatížení obytné zástavby. Využití plochy je podmíněno doložením splnění hlukových limitů.

Zajistit přednostní založení linie ochranné zeleně s využitím místních druhů dřevin s dobrým předpokladem pro zachycení prachových částic.

VN2 - doplňující podmínky:

Pro tuto lokalitu je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu (na žádost). V rámci regulačního plánu, bude navržena případná etapizace rozvoje této lokality. V rámci regulačního plánu bude vymezen rozsah nezpevněných ploch z důvodu zachování přirozené retence vody v území a budou vymezeny plochy pro liniovou ochrannou zeleně.

Využitím plochy nesmí dojít k nadlimitnímu zatížení obytné zástavby. Využití plochy je podmíněno doložením splnění hlukových limitů.

Rozvoj lokality je podmíněn souhlasem orgánu ochrany lesa.

Zajistit ochranu liniové doprovodné zeleně podél silnice na Chrastavu.“

55. V textové části územního plánu se v části C a v části I uvádí, že plocha PP2 spolu s plochou PP3 se vymezují jako dvě transformační lokality ploch přírodních, a to za účelem obnovy stavu se stávajícím platným územním plánem. Dále se uvádí, že v případě plochy PP2 se jedná o nápravu stavu – uvedení území do souladu s platným územním plánem; v případě lokality PP3 jde o transformaci brownfieldu. V obou případech se má jednat o alespoň částečné odlehčení území, bezprostředně navazujícího na zámecký areál. V části F textové části stanoví podmínky pro využití ploch s různým způsobem využití jsou plochy přírodní (mezi něž patří i PP2 a PP3) vymezeny takto:

„PLOCHY PŘÍRODNÍ (PP)

Hlavní funkční využití: plochy přírodní, zajišťující podmínky pro ochranu přírody a krajiny, včetně významné nelesní zeleně.

Přípustné funkční využití: plochy ÚSES; ochrana přírody a krajiny.

Podmíněně přípustné funkční využití: Lesní plochy. Podmínkou je, že se jedná o lesní biocentra nebo lesní biokoridory a lesy s přirozenou skladbou dřevin. Úprava stávajících vodních toků a vodních ploch, stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, pro ochranu přírody a krajiny, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití území pro účely rekreace a cestovního ruchu: cyklistické stezky bez živичného povrchu, které jsou cizorodým prvkem v krajině, včetně zařízení do nich umístěných (informační body a odpočívadla), technická a dopravní infrastruktura. Podmínkou je, že nedojde prokazatelně k poškození, případně ke zničení VKP ze zákona.

Nepřípustné funkční využití: veškeré způsoby využití, které nejsou uvedeny jako hlavní, přípustné, nebo podmíněně přípustné funkční využití.

Prostorové uspořádání: v plochách přírodních budou maximálně chráněny významné krajinné prvky ze zákona (pozemky určené k plnění funkcí lesa, plochy vodní a vodní toky, údolní nivy, ÚSES, interakční prvky) i další významné prvky stávající zeleně (remízky, meze, skupiny stromů, aleje); v plochách přírodních není dovoleno oplocování (s výjimkou obradníků, nebo dřevěných bradel pro chov koní).

PP1 - doplňující podmínky:

Jedná se o transformaci původního těžebního areálu; při transformaci budou využity veškeré stávající přírodní a přírodě blízké prvky; objekty bývalého těžebního areálu mohou být využity pro novou funkci v rámci transformace, nová výstavba nadzemních objektů není připuštěna; připuštěna je funkce sportovní a rekreační.“

56. Součástí odůvodnění napadeného územního plánu je rozhodnutí pořizovatele o nevyhovění námítkám navrhovatelky. V něm pořizovatel vyhodnotil úvahy navrhovatelky jako mylné, a to z důvodu, že se nejedná o změnu územního plánu, ale o územní plán nový, který není kopií původního plánu z roku 1999, jehož podoba již nevyhovuje aktuálním požadavkům stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. Dále bylo konstatováno, že blok staveb a areál na pozemcích parc. č. X, X, st. X, st. X, st. X a st. X je vymezen zcela v souladu se současným stavem daného území, které slouží jako plocha stabilizovaná s určeným rozdílným způsobem využití, a proto je nově vymezen jako plocha VN – plochy výroby a skladování – výroba nerušící, obchod, služby. Toto vymezení je dle pořizovatele zcela v souladu s požadavky právních předpisů, jakož i souvisejících metodických pokynů pro vymezení druhů ploch s rozdílným způsobem využití. Dle pořizovatele se jedná o pozemky a stavby, které plně odpovídají funkčnímu vymezení daného druhu ploch s rozdílným způsobem využití, nadto předmětný druh ploch byl v daném místě vymezen v minimálním možném rozsahu, a to zcela legitimně. Naopak možnosti využití dosud nezastavěných pozemků parc. č. X, X a X pro další rozvoj výrobních funkcí jsou dle pořizovatele v podstatě zcela vyloučeny, ať už vzhledem ke způsobu vymezení plochy PP1, nebo v případě pozemku parc. č. X také vzhledem ke stanovené prostorové regulaci pro plochy s rozdílným způsobem využití VN, přičemž posledně zmiňovaný pozemek je z hlediska jeho možného zastavění v podstatě vyčerpán. Pořizovatel dále nesouhlasil s argumentem navrhovatelky, že by mělo docházet k rozšíření ploch výroby a skladování oproti tomu, jak byl pozemek parc. č. X vymezen v původním územním plánu. Jedná se pouze o nápravu chybného zákresu v původním územním plánu, v jehož podkladech nebyl zakreslen objekt parc. č. st. X, jenž značně ovlivňuje nezbytný rozsah plochy VN na pozemku parc. č. X. Tento stav musel být při tvorbě nového územního plánu reflektován, což bylo učiněno v naprosto minimálním rozsahu a nezbytné míře. Skutečnost, že nynější navrhované funkční využití areálu neodpovídá stanoveného využití v původním územním plánu, považuje pořizovatel za zcela běžné, naopak to považuje za problém původního územního plánu, v němž tehdy byly plochy s rozdílným způsobem využití vymezeny chybně, a navíc způsobem, který ani neodpovídá současným trendům vymezení druhů ploch s rozdílným způsobem využití. S ohledem na uvedené pořizovatel shledal za nepodložené obavy navrhovatelky, že by v důsledku nového územního plánu měly dostat šanci pokusy o rozšíření výroby na úkor nezastavitelných ploch. Naopak vyslovil přesvědčení, že pro ochranu obyvatel před dalším rozšířením výrobních funkcí činí nový územní plán maximum možného. Areál plnící v současnosti výrobní funkci je limitován současným stavem, je vymezen v naprosto minimálním rozsahu a jeho další územní vývoj je zcela zablokován, ať už opatřeními plošnými (plocha PP1) nebo regulačními (maximálním podílem zastavěnosti a minimálním podílem zeleně).

VII. Posouzení návrhových bodů soudem

57. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy se uplatňuje algoritmus, který byl původně dovozen judikaturou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98) a nyní je výslovně vymezen ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. Spočívá v pěti krocích: V přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy (krok první), v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (krok druhý), v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok třetí), v přezkumu obsahu opatření obecné povahy nebo jeho části z hlediska souladu se zákonem (krok čtvrtý) a v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (krok pátý). Tento přezkumný algoritmus soud uplatňuje toliko v rozsahu uplatněných návrhových bodů, jimiž je vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
58. V nyní posuzované věci byl vzhledem k obsahu námitek napadený územní plán posuzován z hlediska třetího, čtvrtého a pátého kroku přezkumného algoritmu. Soud proto – v rozsahu návrhových bodů – zkoumal dodržení zákonem stanoveného procesního postupu při vydávání napadeného územního plánu (tj. krok třetí), dále soulad napadeného územního plánu se zákonem (tj. krok čtvrtý), a konečně otázku proporcionality (přiměřenosti) řešení přijatého napadeným územním plánem (tj. krok pátý). Dlužno podotknout, že v tomto případě se přezkum zákonnosti částečně překrývá s přezkumem proporcionality, neboť navrhovatelka namítá porušení zákonných ustanovení, která v sobě nepřímě obsahují požadavek na přiměřenost přijímaných řešení (typicky § 18 odst. 2 stavebního zákona).
59. Mezi navrhovatelkou a odpůrkyní není sporu o tom, jak byly v návrhu uváděné pozemky vymezeny v původním územním plánu a jaké je jejich nové zařazení podle napadeného územního plánu. Jádrem sporu je otázka, zda jde o zařazení přípustné, a to zejména z hlediska požadavků právních předpisů upravujících ochranu kulturních památek, ale také z hlediska přiměřenosti možných dopadů budoucího rozvoje území na kulturní památky se v něm nacházející. Současně je sporováno dodržení postupu při zveřejňování napadeného územního plánu po jeho schválení. Toto je základní sporný rámec, na který soud v následujících odstavcích zaměřuje svůj přezkum:

Procesní postup

60. Soud nepřisvědčil navrhovateli, že by odpůrkyně pochybila při zveřejňování napadeného územního plánu. Z obsahu správního spisu vyplývá, že oznámení o vydání napadeného územního plánu bylo vyvěšeno na úřední desce odpůrkyně dne 6. 6. 2019 a sejmuto dne 23. 6. 2019 (srov. odstavec 52 výše), tudíž byla dodržena zákonem vyžadovaná minimální lhůta 15 dnů, aby opatření obecné povahy mohlo nabýt účinnosti (§ 173 odst. 1 věty třetí správního řádu). V předmětném oznámení je výslovně uvedeno, že jde o vydání územního plánu a že jej dne 5. 6. 2019 vydalo zastupitelstvo odpůrkyně. Není tedy pravdou, jak tvrdí navrhovatelka, že by předmětné oznámení postrádalo jakákoliv bližší specifikace nebo že by z něj nebylo zřejmé, na základě jakého usnesení bylo vydáno. V tomto směru je specifikace datem 5. 6. 2019 včetně označení konkrétního orgánu odpůrkyně (zastupitelstva) zcela dostatečná a nevyvolávající pochyb o tom, který veřejnoprávní subjekt opatření obecné povahy vydal a kdy tak učinil. V předmětném oznámení je dále výslovně uvedeno, že „[d]o vydávané dokumentace Územního plánu obce Kosova Hora je možno nahlédnout ve

fyzické podobě na Obecním úřad v Kosově Hoře a Městském úřadě v Sedlčanech, na odboru výstavby a územního plánování (ÚP + kompletní spis pořizování). Územní plán je také dále zveřejněn v elektronické podobě na webových stránkách obce Kosova Hora“ (tučné zvýraznění odpovídá textu oznámení a není doplněno soudem). Tato formulace obsahuje zcela konkrétní odkaz na dokumentaci obsahující odůvodnění včetně informace, kde do ní lze nahlédnout (§ 173 odst. 3 věta pátá správního řádu). Soud zcela souhlasí s odpůrkyní, že vzhledem k rozsahu napadeného územního plánu fakticky není možné kompletní vyvěšení dokumentace s odůvodněním námitek a připomínek na úřední desce. Tento závěr podporuje i judikatura (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, body 36 až 38), jež dovodila, že obsah a odůvodnění územního plánu mohou být zpracovány v samostatných dokumentech, jestliže z výroku, resp. z odůvodnění opatření obecné povahy je zřejmé, že jsou tyto samostatné dokumenty jeho součástí.

61. Namítá-li navrhovatelka nedostatek požadavků vyplývajících z § 172 odst. 2 správního řádu, pak toto ustanovení upravuje náležitosti zveřejňování návrhu opatření obecné povahy (tedy toho, co bude předmětem projednávání a schvalování), a nikoliv náležitosti již schváleného konečného opatření obecné povahy (tedy finálního vyhlášení – to upravuje § 173 správního řádu). Jak správně poznamenala odpůrkyně, v případě územních plánů jsou náležitosti jejich návrhů a způsoby zveřejňování těchto návrhů podrobně upraveny v § 50 až § 52 stavebního zákona, které možnost aplikace obecné úpravy dle § 172 odst. 2 správního řádu téměř vylučují. Stavební zákon nestanoví požadavek, aby v návrhu územního plánu bylo explicitně uvedeno, čímž zájmů se přímo dotýká, což je vzhledem k povaze územních plánů zcela logické, neboť se přirozeně dotýkají zájmů prakticky každého obyvatele dané obce, ale často též obyvatel obcí sousedních. V této souvislosti nelze pominout dynamičnost procesu pořizování územního plánu (či jeho změny), jejíž obsah se proměňuje v čase tak, jak prochází svými jednotlivými fázemi, tudíž původní schválené zadání se může i lišit od návrhu, jenž je následně předkládán ke schválení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 1 As 241/2014 - 100, bod 16). Již jen z tohoto důvodu není možno trvat na tom, aby návrh územního plánu (tedy nikoliv schválený územní plán) byl zveřejněn v úplném znění včetně odůvodnění ve smyslu § 172 odst. 2 věty druhé správního řádu, ale je třeba postupovat dle speciální úpravy § 50 až § 52 stavebního zákona, jež stanoví zvláštní pravidla pro informování veřejnosti a dotčených orgánů. Z hlediska požadavků plynoucích z § 50 až § 52 stavebního zákona soud ve vztahu k navrhovatelkou uplatněným námitkám nespátňuje v postupu pořizovatele ani v postupu odpůrkyně žádné pochybení.
62. Ostatně nelze přehlédnout, že navrhovatelce zjevně nečinilo problém vydané opatření obecné povahy (napadený územní plán) dostatečně identifikovat, neboť je schopna věcně polemizovat s jeho obsahem. To by v případě neurčitého a nejasně identifikovatelného opatření obecné povahy bylo sotva možné. Stejně tak je navrhovatelka schopna klást oponenturu vůči odůvodnění reagujícímu na její námitky, které uplatnila proti návrhu napadeného územního plánu před jeho schválením. Ani to by zpravidla nebylo možné v případě zásadního pochybení při zveřejňování návrhu opatření obecné povahy, na které míří námitky navrhovatelky.

Otázka definice ploch PP2 a PP3

63. Soud se dále zabýval námitkou navrhovatelky, že v textové části napadeného územního plánu nejsou nijak definovány plochy PP2 a PP3 a že zde nejsou uvedeny podmínky jejich využití. Pokud by tomu tak bylo, byl by napadený územní plán v dané části nepřezkoumatelný. Soud připouští, že definování ploch PP2 a PP3 v textové části napadeného územního plánu na první pohled působí zmatečně, neboť kapitola F stanoví podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití skutečně nezahrnuje samostatný oddíl nazvaný PP2 či PP3. Jak ovšem bylo poznamenáno v rámci reprodukce správního spisu (srov. odstavec 55 výše), na jiných místech textové části – zejména v kapitolách C a I – je uvedeno, že jde transformační lokality ploch přírodních, pro které se používá souhrnné označení PP, přičemž v případě PP2 jde o uvedení území do souladu se stávajícím stavem, v případě PP3 jde o transformaci brownfieldu. Z toho lze dovodit, že PP2 i PP3 jsou podskupinou ploch přírodních (PP), přičemž číselná označení 2 a 3 mají význam toliko z hlediska jejich rozlišení. Označení PP2 či PP3 tudíž nepředstavuje žádnou nedefinovanou kategorii ploch bez stanovených podmínek využití, jak tvrdí navrhovatelka, nýbrž se jedná o jeden z (pod)typů ploch přírodních (PP), jejichž způsob přípustného využití je zcela jednoznačně vymezen na str. 27 ve výrokové části v kapitole F (opět odstavec 55 výše). Námitka navrhovatelky o absenci podmínek pro využití ploch PP2 a PP3 je tedy lichá.
64. Namítala-li navrhovatelka, že při vypořádání její námítky se v souvislosti s pozemky parc. č. X, X a X uváděla plocha PP1, ačkoliv tato se zde nenachází, pak soud dává navrhovatelce za pravdu, že zmiňované pozemky jsou zařazeny do plochy PP2, a tedy označení PP1 je nesprávné. Navzdory tomu však soud nepovažuje tuto část rozhodnutí o námitce za nepřezkoumatelnou pro vnitřní rozpornost. Z kontextu inkriminované části odůvodnění námítky lze dovodit, že nosná argumentace směřovala především ke zdůraznění skutečnosti, že činnost na zmiňovaných pozemcích podléhá regulaci ploch přírodních (PP), což je nepochybně pravdou. Soud proto přisvědčuje odpůrkyni, že označení PP1 namísto PP2 v příslušné části rozhodnutí o námitce je v kontextu se zbylými částmi napadeného územního plánu důsledkem písařské chyby, a nikoliv záměrným tvrzením, že předmětné pozemky patří právě pod plochu PP1.

Otázka zařazení do ploch odlišných od původního územního plánu – zařazení do ploch PP2 a VN

65. Soud se dále zaměřil na klíčový návrhový bod, zda je v souladu se zákonem, že napadený územní plán zařazuje určité (v návrhu označené) pozemky do jiných ploch, než do kterých je zařazoval původní územní plán, a zda tato změna představuje zásah do zákonem stanovené ochrany památkové péče, která dopadá i na nemovitý majetek ve vlastnictví navrhovatelky (zámecký areál). Právě ve vztahu k tomuto návrhovému bodu nelze jednotlivé kroky přezkumného algoritmu zcela oddělit, neboť otázka zákonnosti (zde zájem na ochraně památkových hodnot při rozvoji území) a otázka proporcionality (zde potenciální zásah do majetku navrhovatelky a eventuální oprávněnost takového kroku) se zde velmi těsně prolínají a do značné míry představují „spojené nádoby“.
66. Soud dává navrhovatelce zčásti zapravdu v tom, že proces územního plánování by měl probíhat kontinuálně, tudíž nově přijímaná dokumentace by měla určitým způsobem navazovat na tu stávající. Osoby dotčené regulací území totiž musí mít možnost spolehnout se na určitou kontinuitu vývoje územně plánovací dokumentace, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Není žádoucí, aby jednou schválené záměry byly opakovaně posuzovány, přehodnocovány a měněny, proto by se měl pořizovatel

územního plánu snažit respektovat předchozí územněplánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45, bod 41, nebo ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133). To ovšem neznamená, že by nový územní plán musel kompletně přebírat všechny návrhové plochy podle územního plánu dřívějšího, neboť to by zcela znemožnilo jakýkoli budoucí rozvoj území. Smyslem požadavku na kontinuitu není zakonzervovat existující stav a znemožnit jeho revizi. Proto dojde-li z určitých důvodů ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do kolize s předchozí dokumentací, nejedná se automaticky o postup nezákonný. Nesoulad mezi původním a novým územním plánem je totiž pojmovým znakem každé změny územněplánovací dokumentace. Pokud by předchozí územněplánovací dokumentace téhož či nižšího stupně byla pro přijetí nového územního plánu zcela závazná, pak by to vedlo k absolutní neměnnosti poměrů v území. Podstatné tedy je, aby revize předchozího stavu nebyla provedena svévolně, tedy bez přiměřených důvodů.

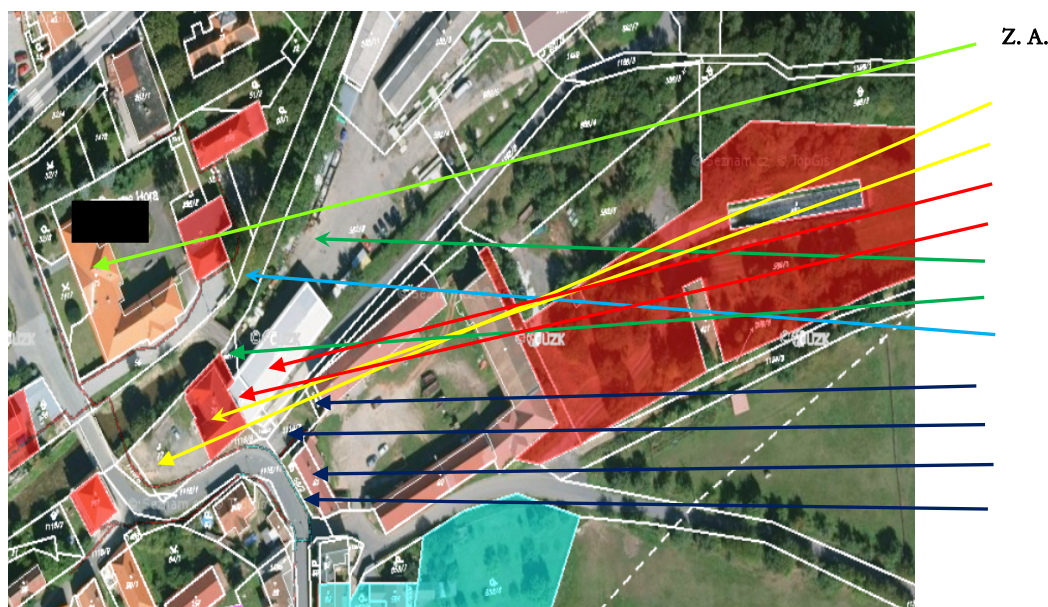
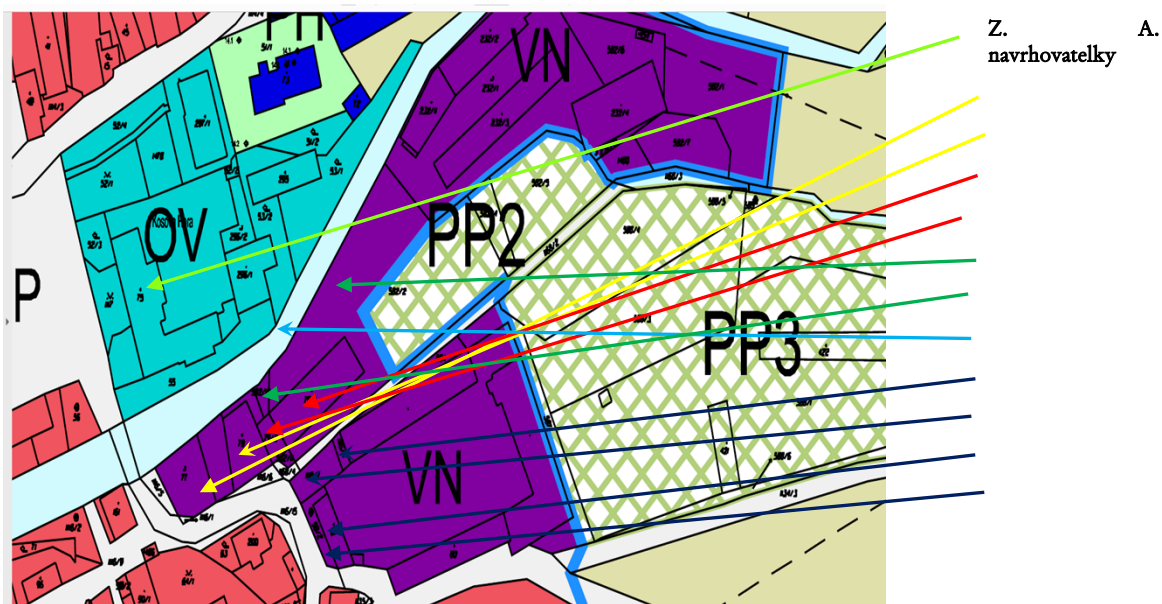
67. Ve vztahu k nyní posuzované věci je proto třeba zhodnotit, zda navrhovatelkou namítané „přeřazení“ konkrétních pozemků do jiných ploch oproti původnímu územnímu plánu je opřeno o přiměřené důvody. Zde je nutno vzít v potaz, že namítané přeřazení se týká pozemků, které nejsou ve vlastnictví navrhovatelky, ale které s jí vlastněnými pozemky pouze sousedí, a to často i nepřímo. Tím samozřejmě není dotčeno právo navrhovatelky proti tomuto přeřazení brojit (srov. odstavce 37 až 40 výše), zároveň však nelze pomíjet, že se její postavení poněkud liší od postavení osob, kterým by v důsledku zařazení jimi vlastněných pozemků do jiných ploch byla znemožněna realizace již schválené činnosti (tak tomu bylo například ve věci projednávané zdejším soudem v rozsudku ze dne 24. 4. 2018, č. j. 50 A 17/2017- 63, následně potvrzeném rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018 - 50). Posouzení míry přiměřenosti ve vztahu k dotčení práv navrhovatelky se tudíž odvíjí od toho, zda změna zařazení týkající se pozemků jiných vlastníků je způsobila zásadním způsobem omezit užívání pozemků vlastněných navrhovatelkou.
68. V případě vymezení nového ploch PP2 soud takovou nepřiměřenou mírou dotčení neshledává, a to z následujících důvodů:
69. Pokud jde o zařazení pozemků parc. č. X, X, X, X, X a část X (východní část) do plochy PP2 namísto původní plochy zeleně, soud konstatuje, že při porovnání s původním územním plánem se ani nejedná o změnu v pravém slova smyslu, ale spíše jen o změnu názvosloví, které nyní odpovídá současné úpravě dle díkce § 16 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006“). Jak již soud vysvětlil na jiných místech tohoto rozsudku (viz odstavec 63 výše), plocha PP2 je (stejně jako PP3) toliko podskupinou spadající do množiny ploch přírodních (PP), tudíž se nejedná o žádný druh blíže nedefinované plochy bez stanovení limitů možného využití, jak se patrně obává navrhovatelka. Limity možného využití jsou přitom pro tento typ plochy stanovy poměrně přísně, neboť jejich hlavním smyslem je zajišťovat ochranu přírody a krajiny a ekologické stability, pouze podmíněně lze tyto plochy využít pro stavby či zařízení určená pro zemědělství, lesnictví, ochranu přírody a krajiny, snižování nebezpečí ekologických škod a pro odstraňování jejich důsledků, případně pro účely rekreace a cestovního ruchu, to vše navíc za podmínky, že nedojde k zásahu do významného krajinného prvku (srov. citaci v odstavci 55 výše). Uvedený způsob přípustného využití

tedy umožňuje, aby předmětné pozemky mohly být v budoucnu využívány např. jako zahrada, park či sad, čili v tomto směru skutečně nejde o žádnou reálnou obsahovou změnu oproti původnímu územnímu plánu, který dané plochy označoval jako plochy zeleně – naopak jde o zjevné zachování kontinuity s původní regulací. Ze stanoveného způsobu využití je naopak zřejmé, že výstavba zařízení průmyslové výroby je v ploše přírodní (jejíž podmnožinou jsou i plochy PP2) prakticky neschválná. Nelze proto souhlasit s navrhovatelkou, že možnost zastavění pozemků parc. č. X, X a X není vyčerpána jen proto, že se na nich ještě nenachází žádná stavba. Soud naopak dává za pravdu odpůrkyni, že možnost (legálního) zastavění uvedených pozemků je skutečně vyčerpána, neboť napadeným územním plánem stanovené přípustné využití ploch přírodních (jejichž podmnožinou jsou též plochy PP2) širší zastavění předmětných pozemků v podstatě vylučuje. Soud tedy shrnuje, že změna spočívající v přerážení z původních ploch zeleně nově do ploch PP2 nejenže není nijak nepřiměřená ve vztahu k ochraně zámeckého areálu a pozemků navrhovatelky, ale zejména představuje projev kontinuity s původním územním plánem.

70. Soud dále konstatuje, že z porovnání grafické části napadeného územního plánu s ortofotomapami (částečně obsaženými ve správním spise a listinách navrhovatelky, částečně ověřovanými přes internetové zdroje) je zřejmé, že pozemky parc. č. X, X a X (dle výpisu z KN vlastněné E. M.) jsou z podstatné části fakticky zastavěny objekty navazujícími na zástavbu výrobních hal. Z toho vyplývá, že bude-li vlastník těchto pozemků chtít v souvislosti s již existujícími stavebními objekty činit do budoucna jakékoliv změny, bude limitován poměrně přísnými podmínkami využití plochy přírodní (zahrnující též PP2), tudíž prakticky nebude moci provést umístění či změnu stavby vedoucí k vyšší zastavěnosti těchto pozemků. Možnost narušení hodnoty zámku na protějším břehu či jiné kulturní památky je v rámci budoucích (legálních) činností v plochách PP2 prakticky vyloučena, naopak regulace v těchto plochách jde o ochraně kulturních hodnot spíše naproti. Uvedené tedy jen podporuje závěr vyslovený v předchozím odstavci – obsažený rovněž v rozhodnutí pořizovatele o námitkách – že zastavěnost dotčených pozemků je nyní prakticky vyčerpána.
71. Podstatně spornější otázkou je nové zařazení pozemků parc. č. st. X, st. X, st. X, st. X, st. X, X, X, X, X a část X (západní a jihozápadní část) do ploch VN.
72. V souvislosti s touto otázkou soud předesílá, že neshledává za nutné podrobně objasňovat, nakolik samotný zámek Kosova Hora (jenž je součástí pozemku parc. č. st. X situovaného severozápadně od pozemků zmiňovaných v předchozím odstavci) byl v minulosti užíván jako výrobně-hospodářský objekt. Soud nemá pochyb o tom, že zámek navrhovatelky je historickou kulturní památkou a že takto na něj mělo být nahlíženo i při tvorbě napadeného územního plánu. Je tedy nadbytečné objasňovat, nakolik činnost A. J. (předka navrhovatelky) provozovaná na konci čtyřicátých let v objektu nynějšího zámku měla či neměla skutečně „výrobní“ charakter, případně zda byla rozsáhlá či pouze „domácí“. Z tohoto důvodu soud neprovedl odpůrkyní navrhovaný důkaz záznamem z městské kroniky ani navrhovatelkou žádaný protidůkaz vyjádřením Školské a kulturní komise z roku 1964. Pro posouzení věci je podstatné, že v době pořizování napadeného územního plánu zámek byl (a nadále je) kulturní památkou v pravém slova smyslu, a tedy že na něj ani na jeho areál nebylo možno nahlížet jako na nějaké „historicky průmyslové objekty“ (což ostatně odpůrkyně ani pořizovatel nečinili). Soud rovněž nemá pochyby o tom, že v minulosti vybudované stavby kina a hasičárny nacházející se v těsném sousedství

zámeckého areálu (konkrétně na pozemcích parc. č. X a X) byly umístěny nevhodně bez zohlednění těsného sousedství s historickou kulturní památkou a totéž se týká i objektů družstva E. M. jihovýchodně od zámeckého areálu (to ostatně připouští i odpůrkyně – v tomto rozsahu jsou tedy tvrzení obou účastnic nesporná).

73. Argumentace navrhovatelky proti zařazení pozemků parc. č. st. X, st. X, st. X, st. X, st. X, X, X, X, X a část X do ploch VN se opírá o dva stěžejní důvody: Prvním jsou namítaná nedostatečná skutková zjištění ohledně skutečného stavu regulovaného území (a požadavek na podrobnější analýzu), druhým je namítaný rozpor s požadavky vymezenými § 9 zákona o státní památkové péči a § 18 odst. 2 stavebního zákona.
74. S argumentací ohledně nedostatečně zjištěného skutečného stavu v území soud nemůže souhlasit. Nelze přehlédnout, že navrhovatelčiny námitky ze dne 31. 1. 2019 proti návrhu napadeného územního plánu (viz odstavec 49 výše) sice obsahovaly nesouhlas se změnou funkčních ploch kvůli obavám ze zásahu do památkové hodnoty zámeckého areálu, současně v nich ovšem nebyl vznášen výslovný požadavek na provedení šetření v dotčeném území či na vypracování konkrétního analytického podkladu (např. územní studie). Dokonce ani v obecné rovině nebylo v námitkách rozporováno, že by faktický stav v území byl odlišný od údajů obsažených v územněplánovacích podkladech. Nebyla-li v tomto směru uplatněna konkrétní námitka, pak nelze odpůrkyni ani pořizovateli vytýkat, že při přípravě územního plánu nebylo prováděno dokazování místním šetřením (ohledáním) na pozemcích nově zařazovaných do plochy VN, popř. že nebylo prováděno dokazování pořizováním analýzy faktického stavu v území. Za této situace zcela postačovalo, pokud se pořizovatel při přípravě napadeného územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně jiných závazných podkladů, které měl k dispozici (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, bod 19 *in fine*). Nelze proto považovat za pochybení, jestliže odpůrkyně až teprve v řízení před soudem předkládá vyjádření, v němž odůvodňuje, že faktický stav v území je skutečně takový, jak bylo uváděno v rozhodnutí o námitkách. K tomu soud doplňuje, že z podkladů obsažených v předložené spisové dokumentaci lze poměrně jasně vyčíst, jaká je situace v území, tedy že pozemky navrhovatelky se zámeckým areálem (zařazený v ploše občanské vybavenosti – v grafické části napadeného územního plánu zvýrazněny světle modře) jsou situovány severozápadně od pozemků nově zařazených do ploch VN (v grafické části napadeného územního plánu zvýrazněny tmavě fialově), přičemž symbolickou hranici těchto ploch s odlišným využitím tvoří koryto vodního toku Mastník. Pro lepší přehlednost soud předkládá příslušnou výseč z grafických příloh správního spisu ve spojení s náhledem z katastrální mapy:



Z porovnání dle předchozího odstavce je zřejmé, že k novému vymezení ploch VN došlo v místech, kde se fakticky již nacházejí objekty průmyslových staveb (zejm. na pozemcích parc. č. st. X a st. X a X vlastněných družstvem E. M.), případně objekty jiných staveb (pozemek parc. č. st. X) či zpevněné plochy (pozemky parc. č. X a západní a severní část X). Ve světle uvedeného soud považuje za zcela logické vysvětlení pořizovatele v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, že nové zařazení do ploch VN zachycuje současný stav a současný způsob využívání, který je rozdílný. Tato skutečnost je totiž z podkladů použitých pro přípravu napadeného územního plánu zcela dovoditelná. Proto nebyl-li v námitkách navrhovatelky ze dne 31. 1. 2019 vznesen konkrétní požadavek na podrobnější zjištění stavu v území, pak nelze odpůrkyni oprávněně vytýkat, že k zařazení určité oblasti do plochy VN bylo přistoupeno bez hlubší analýzy. Z téhož důvodu nelze odpůrkyni vytýkat argumentaci *ex post*, neboť vzhledem k absenci příslušné námítky v procesu přijímání územního plánu neměla odpůrkyně prostor reagovat dříve než právě v řízení před soudem.

75. Soudu naopak není příliš jasné, z čeho navrhovatelka dovozuje, že faktický stav dotčeného území neodpovídá novému vymezení dle napadeného územního plánu, neboť jí předkládaný popis stavu na pozemcích parc. č. st. X, st. X, st. X a st. X, X a X (viz str. 8 návrhu a doplnění v oddíle 4 na str. 6 až 7 repliky) naopak zcela zapadá do toho, co regulace nově vymezených ploch VN stanoví jako přípustné podmínky využití. Navrhovatelka patrně vychází z mylné úvahy, že označení „výroba a skladování“ znamená, že v dané ploše nemůže být budováno nic jiného než prostory průmyslové výroby, a zřejmě proto se domnívá, že cokoliv jiného – např. parkoviště, příjezdová cesta, prázdný objekt bývalé pily, menší sklad, garáž – novému vymezení neodpovídá. Tak tomu ale není, neboť plochy VN nejsou koncipovány výhradně pro průmyslové výrobní a sklady, jak navrhovatelka podsouvá. Do hlavních způsobů využití spadají též stavby pro služby, do podmíněných způsobů využití též stavby pro bydlení. Proto objekty jako parkoviště, příjezdová cesta, prázdný objekt bývalé pily, menší sklad, garáž, popř. zamýšlené vybudování bytů, které se dle navrhovatelky mají v dotčené lokalitě nacházet, se do podmínek VN vejdou, byť nikoli nutně do rámce primárního (hlavního) způsobu využití, ale třeba jen podmíněného způsobu využití. Do definičních znaků plochy VN v části F textové části napadeného územního plánu (srov. citaci příslušné části v odstavci 54 výše) tudíž objekty popisované v replice navrhovatelky zcela zapadají. Nelze proto souhlasit s jejím tvrzením, že by nové vymezení neodpovídalo současnému stavu v území a že odpůrkyní (potažmo pořizovatelem) zmiňované „vedení do souladu se skutečným stavem“ představovalo nějaký imaginární konstrukt.
76. S ohledem na výše uvedené soud nepovažuje navrhovatelkou vytýkané nedostatečné zjištění stavu území za překážku pro zařazení předmětných pozemků do ploch VN.
77. Jinak je tomu ovšem v případě navrhovatelčiny argumentace porušením zákonných požadavků ochrany památkové péče.
78. Podle § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči „[o]rganizace a občané, i když nejsou vlastníky kulturních památek, jsou povinni si počínat tak, aby **nezpůsobili nepříznivé změny stavu kulturních památek** nebo jejich prostředí a **neohrožovali zachování** a vhodné společenské uplatnění kulturních památek“ (zvýraznění provedeno soudem).
79. Soud předně zdůrazňuje, že citované ustanovení nelze chápat jako bezpodmínečnou povinnost obcí, aby ve svých územních plánech specificky upravovaly rozvoj v okolí kulturní památky. Skutečnost, že územní plán neobsahuje žádné specifické regulativy k ochraně kulturních památek, ještě nemusí nutně znamenat jeho nezákonnost. Až potud je argumentace navrhovatelky lichá. Soud však dává navrhovatelce zapravdu v tom, že ustanovení § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči obsahuje příkaz, aby ve vztahu k ochraně památkových hodnot nedocházelo ke zhoršování stávajícího stavu. Ve vztahu k procesu přijímání územního plánování jsou tedy obce (včetně pořizovatelů) vázány ustanovením § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči (jež se promítá do obecných požadavků dle § 18 odst. 1 stavebního zákona) v tom smyslu, že sice nemusejí nutně přijímat regulaci směřující k vyšší ochraně či ke zlepšení stavu kulturních památek na svém území, zároveň však nesmějí přijímat takovou regulaci, která z hlediska budoucího vývoje povede (být třeba k postupnému) snižování hodnoty kulturních památek či ke zhoršení jejich stavu. A právě v tom soud spatřuje zásadní nedostatek napadeného územního plánu.
80. Mezi stranami není sporu o tom, že zámek nacházející se na pozemku parc. č. st. X ve vlastnictví navrhovatelky (stejně jako fara na sousedním pozemku parc. č. st. X) má status

kulturní památky zapsané v Ústředním seznamu kulturních památek (srov. též stanovisko MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018 rekapitulované v odstavci 47 výše), a tedy požívá ochrany coby památkově chráněný objekt. Přestože odpůrkyni nelze zcela vyčítat, co na pozemcích označených navrhovatelkou v předchozích desetiletích vzniklo a jaké stavby zde nyní stojí (v tomto směru je zcela pochopitelné, že odpůrkyně nemůže jednoduše „vymazat“ dědictví minulosti), tak zároveň nelze pomíjet, že právě v rámci budoucího rozvoje svého území je odpůrkyně povinna dbát na to, aby se dosavadní nežádoucí stav – tj. nevhodný kontrast výrobních hal s bezprostředně sousedícím objektem historické památky – nadále nezhoršoval a neprohluboval. Právě v tom spočívá smysl povinnosti plynoucí z § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči, k jehož dodržování v procesu přijímání územního plánu nepřímo vybízí dikce § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

81. Jak přitom vyplývá ze spisových podkladů (srov. zejména odstavec X výše včetně tam zakomponovaných obrázkových příloh) právě pozemky parc. č. st. X a st. X se nacházejí v bezprostředním sousedství stavby kulturní památky (Z.) – dělí je od ní toliko pás vodního toku Mastník. Konkrétně pozemek parc. č. st. X, na němž se nenachází žádná stavba nadzemního objektu, představuje poslední zachování volného pohledu na zámek z jižního směru. Podobně i na pozemcích parc. č. X a části X – z nichž ústí příjezdová cesta přes most přes Mastník přímo k zámku – je zástavba tvořená toliko zpevněnými plochami, nikoliv nadzemními objekty. Z pozemků zařazených do ploch VN, které se zámeckým areálem bezprostředně sousedí, jsou nadzemními objekty zastavěny toliko pozemky parc. č. st. X a st. X (výrobní haly družstva E. M.) a st. X (objekt bývalé pily či mlýna). Zde je nutno podotknout, že z hlediska budoucího rozvoje území je nutno o pozemcích parc. č. st. X, st. X, st. X, st. X, X a části X nutno uvažovat komplexně, neboť vůči poloze zámku tvoří souvislý pás na protějším břehu Mastníku. Uváželi-li se o tomto „pásu“ území komplexně, pak je zjevné, že jeho dosavadní zastavěnost nadzemními objekty je dosud výrazně menšinová, neboť v poměru k rozloze všech jmenovaných pozemků dosahuje přibližně 20 %. Jestliže za této situace regulativ v ploše VN připouští limit zastavěnosti pozemku 50 % (s povinným zastoupením zeleně 40 %) a současně maximální výšku nadzemních objektů 10 metrů, pak tím zároveň otevírá cestu k výstavbě dalších nadzemních objektů až v rozsahu dalších 30 % zkoumaného území. Předmětný regulativ tudíž volně připouští, aby na stávajících zpevněných plochách na pozemcích parc. č. st. X, X a části X mohly být na základě rozhodnutí o umístění stavby podle § 79 stavebního zákona (případně ve spojení s rozhodnutím o změně využití území podle § 80 stavebního zákona) umísťovány další nadzemní objekty, či prostorově rozšiřovány stávající, z památkového hlediska zjevně problematické stavby. Jinak řečeno, i při dodržení předepsané maximální zastavěnosti území není vyloučena (naopak je zcela přípustná) výstavba nadzemních objektů v místě dosavadních zpevněných ploch. Soud proto nemůže souhlasit s argumentem odpůrkyně, že například pozemek parc. č. X (přesněji jeho západní a severní část spadající do plochy VN) je z hlediska svého možného zastavění v podstatě „vyčerpán“, neboť toto „vyčerpání“ platí leda při zohlednění zpevněných ploch, jejichž přeměna na budovy by však byla způsobila podstatně zhoršit pohledové poměry na zámek, včetně založení potenciálních dalších nežádoucích kontrastů. Z hlediska přípustnosti výstavby nadzemních objektů je pozemek parc. č. X zcela otevřen a napadený územní plán tomu jde zcela naproti. Stejně tak je tomu i v případě pozemků parc. č. X a st. X, jež jsou dosud zastavěny zpevněnými plochami a na nichž nyní lze umísťovat další nadzemní objekty. Jediné omezení, které v tomto směru regulativy ploch VN stanoví, je maximální výška 10 metrů. Tento limit samozřejmě nemusí být v případném územním řízení zcela

vyčerpán, nicméně i pokud by bylo vedeno řízení o umístění stavby nižší (např. budovy s jedním nadzemním podlažím), napadený územní plán zjevně nestanoví žádná omezení ve prospěch zachování hodnoty historické památky (zámku) nacházející se v těsné blízkosti (přes potok v rovinatém terénu). Co do povinnosti alespoň zachování a dalšího nezhoršení (nebo dokonce fakultativního zlepšení) stávajícího stavu bezprostředního okolí historické památky tedy neobsahuje regulace v ploše VN žádné doplňující podmínky. Zákonná povinnost „nezhoršovat“ v § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči ve spojení s § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona je tudíž v příslušné části napadeného územního plánu koncepčně zcela opomíjena a je ponechávána výlučně až do fáze územního řízení. Takové řešení však z hlediska minimálních zákonných požadavků na ochranu kulturního dědictví považuje soud za neudržitelné.

82. Soud samozřejmě nepomíjí význam navazujícího územního řízení, neboť je pravdou, že v této fázi by byl posuzován konkrétní stavební záměr a schvalovalo by se jeho konkrétní umístění, přičemž navrhovatelka by z titulu vlastníka sousedního pozemku mohla proti takovému záměru uplatňovat konkrétní námitky ve smyslu § 89 odst. 3 a 4 stavebního zákona. Navzdory tomu však soud nemůže přehlížet, že nebude-li konkrétní záměr v územním řízení přesahovat výškový limit 10 metrů, pak z hlediska ochrany (zejm. estetické) hodnoty bezprostředně sousedící historické kulturní památky bude mít příslušný stavební úřad relativně málo prostředků, jak tuto ochranu reálně zabezpečit. V tomto směru připadá v úvahu toliko závazné stanovisko příslušného orgánu státní památkové péče vydávané podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči, jehož vydáním bude vydání rozhodnutí v navazujícím územním řízení podmíněno ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Zde má samozřejmě dotčený orgán památkové péče možnost uložit konkrétnímu stavebnímu záměru určité podmínky. Tím ovšem není ochrana památkových hodnot řešena koncepčně, jak předpokládá § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči ve spojení s § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona, ale toliko *ad hoc* pro konkrétní případ. Obecný požadavek § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči však není omezen jen na individuální správní řízení, nýbrž dopadá i do úrovně územního plánování stanovící širší koncepci území, včetně území ovlivňujícího stav kulturní památky. Napadený územní plán však zákonný požadavek předcházení možnosti zhoršení stavu kulturní památky zcela opomenul, a naopak vytvořil prostor pro jeho další porušení, což nelze tolerovat.
83. Tomu nenapomáhá ani skutečnost, že dílčí koncepční ochrana kulturních památek je deklarována v odpůrkyní připomínané kapitole I textové části napadeného územního plánu v podkapitole „Urbanistická koncepce“. Zde je obsažena proklamace, že nová zástavba na území odpůrkyně *„bude přiměřeně odpovídat charakteru stávající zástavby, jejímu prostorovému a funkčnímu uspořádání a historickému vývoji. Rozvoj zástavby jednotlivých sídel – tak, jak je navržen – bude respektovat typický, charakteristický ráz krajiny, jedinečnou polohu sídel v ní a stávající obraz sídel v krajině a zapojení do ní. Nová zástavba všech sídel musí být uspokojivě zapojena do jejich stávající struktury. Při rozvoji řešeného území – správního území obce Kosova Hora je nutno respektovat drobnou architekturu a památky místního významu a architektonické objekty, které jsou součástí historie obce. Při prostorovém uspořádání nové zástavby je nutno vycházet z urbanistické struktury historického sídla v návaznosti na terénní konfiguraci přilehlého území.“* Citovaná proklamace dle soudu sice nasvědčuje tomu, že sama odpůrkyně se zavázala pojmout ochranu kulturních památek do koncepce napadeného územního plánu, navzdory tomuto vlastnímu závazku však při vymezování konkrétních funkčních ploch nezavedla žádné regulativy, které by šly

avizované proklamaci naproti a podmínky přípustného využití území by nastavily způsobem, který by bránil zhoršení stavu v sousedství památkově chráněných objektů. Odpůrkyně tak proklamovaný cíl zachování památkově chráněných hodnot reálně zcela přenechala stavebním úřadům a dotčeným orgánům v územních (či jiných navazujících) řízeních, čímž z deklarované koncepce učinila jen prázdný pojem.

84. Soud rovněž nemohl pominout, že regulativy v ploše VN nejsou paušální, neboť napadený územní plán vymezuje v rámci plochy VN i podtypy VN1 a VN2, které se týkají lokalit ve východní části území odpůrkyně (pozn.: *Textová část napadeného územního plánu se zmiňuje též o plochách VN3, nijak je ovšem nevymezuje a v grafické části schází úplně*). Právě pro (sub)plochy VN1 a VN2 jsou stanoveny doplňující podmínky nad rámec primární regulace plochy VN. Konkrétně pro plochy VN1 (zahrnují především pozemky druhově určené jako orná půda) je stanoveno, že jejich využití je navíc podmíněno jednak doložením splnění hlukových limitů a jednak zajištěním přednostního založení linie ochranné zeleně s využitím místních druhů dřevin s dobrým předpokladem pro zachycení prachových částic. Obdobně pro plochy VN2 (rovněž zahrnující pozemky druhově určené jako orná půda) je stanoveno, že rozhodování o změnách v tomto území je podmíněno vydáním regulačního plánu (s vymezením rámcových požadavků na jeho obsah), a dále je využití tohoto území podmíněno doložením splnění hlukových limitů a doložením souhlasu orgánu ochrany lesa. Vezme-li soud v potaz, že odpůrkyně některá ze svých území jinak spadajících do ploch VN podrobila za účelem potřeby zvýšené ochrany přírody a zemědělské půdy „přísnější“ regulaci v rámci (sub)ploch VN1 a VN2, pak je přinejmenším s podivem, že obdobné řešení nebylo přijato i ve vztahu k plochám označeným navrhovatelkou, u nichž bezprostředně hrozí kolize s ochranou památkových hodnot. Přitom právě v případě pozemků těsně sousedících se zámeckým areálem by se zakomponování doplňujících podmínek využití území (obdobně jako v případě VN1 a VN2) výslovně nabízelo, a to nejen s ohledem na zákonný požadavek nezhoršovat stávající stav objektů památkové péče dle § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči, ale též s ohledem na skutečnost, že navrhovatelka potřebu památkové ochrany (potažmo hrozbu jejího snížení) výslovně předeštlá ve svých námitkách ze dne 31. 1. 2019.
85. Argumentuje-li odpůrkyně tím, že v otázce dotčení jednotlivých složek životního prostředí je pořizovatel při tvorbě územního plánu odkázán na odborná stanoviska, která mu poskytnou jednotlivé dotčené orgány v rámci svých kompetencí, pak toto neplatí zcela bez výhrad. Je samozřejmě pravdou, že není-li ze strany dotčených orgánů s navrhovaným řešením vysloven nesouhlas a nejsou-li z jejich strany ani vznášeny konkrétní požadavky či návrhy řešení, pak nevyřčené předpoklady dotčených orgánů logicky nemusejí (a ani nemohou) být do návrhu územního plánu výslovně zapracovávány. Nicméně skutečnost, že dotčený orgán žádné stanovisko neuplatní (případně uplatní stanovisko kladné), nijak nezbavuje pořizovatele odpovědnosti za zákonnost konečné podoby přijatého řešení. Jinými slovy: Skutečnost, že dotčený orgán nepovažoval určité řešení za rozporné se zákonem, nezakládá u tohoto řešení fikci jeho zákonnosti. Není tedy zcela pravdou, jak se domnívá odpůrkyně, že by ve vztahu k ochraně památkových hodnot byl pořizovatel povinen vycházet výhradně z odborného stanoviska příslušného orgánu památkové péče a že by pro něj již neplatily požadavky plynoucí z ustanovení § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Soud nepopírá, že v tomto případě bylo poskytnuté stanovisko dotčeného orgánu památkové péče – tj. stanovisko MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018 – značně všeobecné, neboť kromě vymezení, které objekty na území odpůrkyně jsou zařazeny do seznamu památkových hodnot, obsahovalo jen obecnou rekapitulaci úpravy zákona o

státní památkové péči a ve vztahu k potřebě památkové ochrany v konkrétním území neposkytlo prakticky žádnou relevantní informaci. Tato skutečnost ovšem pořizovateli nijak nebránila v tom, aby při přípravě regulativů zvážil, zda s ohledem na povinnost danou § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči (jež platí všeobecně – tj. bez ohledu na stanovisko dotčeného orgánu) není žádoucí, aby rozvoj určité části území byl limitován doplňujícími podmínkami za účelem předcházení či zamezení budoucího zhoršování dosavadního stavu (zde situované kulturní památky). Tím spíš za situace, kdy existence konkrétních kulturních památek musela být zřejmá nejen ze stanoviska MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018 (právě zde uváděný seznam památek měl ve vztahu k přípravě územního plánu v zásadě jedinou informační hodnotu), ale též z obsahu připomínek a později i z obsahu námitek navrhovatelky, která na potřebu nezhoršení stavu v okolí zámeckého areálu výslovně upozorňovala a otázku památkové ochrany do procesu územního plánování výslovně vnesla. Skutečnost, že se MěÚ Sedlčany nijak nevyjádřil k pořizovatelem zaslanému návrhu rozhodnutí o námitkách, čímž konkludentně zaujal stanovisko kladné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45, body 55 a 56), ještě nepředstavuje automatickou záruku, že navržené řešení nesměruje k potenciálnímu snížení ochrany kulturních památek.

86. Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že návrh je v části, ve které je příslušná část napadeného územního plánu navrhovatelkou označována za nezákonnou pro rozpor s požadavky § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči a souvisejícími požadavky § 18 odst. 1 stavebního zákona, důvodný.
87. Proto soud v příslušném rozsahu napadený územní plán zrušil pro rozpor se zákonem (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Rozsah zrušení se týká toliko vymezení plochy VN na navrhovatelkou označených pozemcích parc. č. st. X, st. X, st. X, X a příslušné části X (na zbývajíc část tohoto pozemku zařazenou do plochy PP2 zrušení nedopadá). Přestože důvody zrušení by svědčily i ve vztahu k pozemku parc. č. st. X, tak ten nebyl označen v návrhovém petitu, proto soud ve vztahu k tomuto pozemku nemohl jít nad rámec návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).
88. Soud nicméně nepřistoupil ke zrušení napadeného územního plánu v rozsahu navrhovatelkou označených pozemků parc. č. st. X, X, X a X, třebaže jsou rovněž součástí plochy VN a přestože k nim byly uplatňovány stejné skutkové a právní důvody jako ve vztahu k pozemkům specifikovaným v předchozím odstavci. Ze spisových podkladů totiž vyplývá, že pozemky parc. č. st. X, X, X a X jsou situovány dál od pozemků navrhovatelky, nenacházejí se bezprostředně za vodním tokem Mastník a netvoří souvislý pás podél jeho břehu, naopak jsou situovány až za pozemky parc. č. st. X, st. X, st. X a st. X (jižně od nich), přičemž stavbami na posledních třech jmenovaných pozemcích jsou vůči objektu kulturní památky (zámku) určitým způsobem „odcloněny“. Z těchto důvodů soud nevyhodnotil pozemky parc. č. st. X, X, X a X jako bezprostředně sousedící se zámeckým areálem, a současně shledal, že výstavba či jiná činnost na těchto pozemcích by nevedla za stávajícího stavu k výraznému narušení dosavadního charakteru památkových objektů na pozemcích navrhovatelky. Konečně nelze ani pominout, že v námitkách navrhovatelky ze dne 31. 1. 2019 tyto pozemky nebyly výslovně zmiňovány (na rozdíl od pozemků parc. č. st. X, st. X, st. X, X a příslušné části X, které naopak byly v námitkách označeny zcela explicitně). Proto soud pozemky parc. č. st. X, X, X a X nezahrnul do rozsahu, na který dopadá zrušení části napadeného územního plánu v rozsahu vymezených ploch VN. Ve

vztahu k posledně jmenovaným pozemkům byl proto návrh v příslušném rozsahu zamítnut.

Ostatní námitky

89. Přestože nejspornější body byly vypořádány v předchozích odstavcích, vyjádří se soud stručně ke zbývajícím návrhovým bodům, které shledal nedůvodnými:
90. Nelze souhlasit, že by napadený územní plán nebyl v souladu se ZÚR. Navrhovatelkou uváděná část kapitoly 3.8 ZÚR obsahuje vymezení toho, co lze považovat za kulturní a urbanistickou hodnotu včetně uvedení konkrétních příkladů, avšak není zde žádný konkrétní požadavek vůči obcím, jaká konkrétní řešení či opatření mají ve vztahu k těmto hodnotám přijímat ve svých územních plánech. V tomto rozsahu tudíž vůči odpůrkyni neexistuje závazný požadavek ze strany vyššího stupně územněplánovací dokumentace. Proto zde logicky nemůže existovat ani navrhovatelkou namítaný rozpor ve smyslu § 36 odst. 5 ve spojení s 43 odst. 3 stavebního zákona. Pokud jde o navrhovatelkou namítané části C a D.IV VVURÚ, soud připouští, že otázka hodnocení případných negativních vlivů na kulturní památky ve zkoumaném území je zde řešena velmi stručně toliko konstatováním, že územní plán (v době zpracovávání VVURÚ šlo toliko o návrh napadeného územního plánu) respektuje specifický charakter řešeného území a všechny nemovité kulturní památky v něm se nacházející. Proti inkriminované části VVURÚ však nesměřovalo žádné ze stanovisek dotčených orgánů ani žádná z námitek dotčených účastníků. V rozsahu ochrany kulturních památek navíc ani nedocházelo k podstatným úpravám napadeného územního plánu. Pořizovatel proto v tomto rozsahu nebyl povinen požadovat doplnění VVURÚ (§ 53 odst. 2 stavebního zákona).
91. Důvodná není rovněž námitka, že by samotná nepřezkoumatelnost stanoviska MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018 měla vést k nezákonnosti napadeného územního plánu. Přestože se soud k použitelnosti předmětného stanoviska již zčásti vyjádřil (srov. odstavec 85 výše), tak vzhledem k obsahu návrhového bodu považuje za vhodné tuto problematiku blíže vyjasnit. Soud přisvědčuje navrhovateli v tom, že stanovisko MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018 je poměrně neurčité, neboť v úvodu pouze konstatuje seznam nemovitých kulturních památek na území odpůrkyně a v dalších částech uvádí již jen obecné formulace, které působí jako reprodukce nahodile vybíraných ustanovení ze zákona o státní památkové péči. Pokud by na toto stanovisko byly kladeny požadavky jako na správní rozhodnutí (§ 68 správního řádu), pak by tento akt byl skutečně za hranou přezkoumatelnosti. Na druhou stranu, stanoviska dotčených orgánů vydávaná v procesu přijímání územního plánu nemají charakter správních rozhodnutí, tudíž na jejich odůvodnění nelze klást nadměrné požadavky ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Lze tedy konstatovat, že z obsahu stanoviska MěÚ Sedlčany ze dne 2. 5. 2018 je možno relativně spolehlivě dovodit, že bylo vydáno na základě žádosti pořizovatele k návrhu napadeného územního plánu (což koresponduje s obsahem správního spisu), a rovněž je z něj zřejmé, k jakému území a z hlediska jaké problematiky se vyjadřuje. Soudu tedy není zřejmé, z čeho navrhovatelka usuzuje, že MěÚ Sedlčany neměl úplné informace o posledním stavu návrhu napadeného územního plánu. Jakkoli nelze upřít, že přidaná hodnota stanoviska MěÚ Sedlčany 2. 5. 2018 je žalostně nízká, neboť až na seznam nemovitých kulturních památek v dotčeném území neobsahuje již žádnou informaci využitelnou při přípravě územního plánu, tak jej nelze prohlásit za vysloveně nepřezkoumatelný podklad. Nicméně i kdyby se o nepřezkoumatelný podklad jednalo,

pak by to samo o sobě nemohlo mít vliv na zákonnost územního plánu. Pořizovatel územního plánu totiž nemůže ovlivnit rozsah a kvalitu stanovisek, které dotčené orgány k návrhu územního plánu uplatní, ani zda v zákonem stanovených lhůtách vůbec nějaká stanoviska uplatní. Povinností pořizovatele je pouze vyzvat dotčené orgány, aby podaly svá stanoviska k návrhu územního plánu projednaném na společném jednání (§ 50 odst. 2 stavebního zákona), případně aby podaly stanoviska k částem, jež doznaly změny na základě výsledků veřejného nebo opakovaného veřejného projednání (§ 52 odst. 3, § 53 odst. 2 stavebního zákona), avšak nelze jej činit odpovědným za obsahovou kvalitu obdržených stanovisek či za případnou pasivitu dotčených orgánů. Judikatura ostatně dovodila, že nezašle-li dotčený orgán v zákonem stanovené lhůtě žádné stanovisko, pak platí domněnka, že se dotčený orgán v rámci svých kompetencí vyjádřil k návrhu kladně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45, body 55 a 56, včetně navazujícího nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 2983/17). Tento judikovaný závěr nepochybně platí obdobně i pro případy, zašle-li dotčený orgán stanovisko neurčité či zcela nedostatečně odůvodněné (tedy nepřezkoumatelné ve smyslu kritérií správního rozhodnutí). Byť se v takovém případě nejedná o vadu procesu územního plánování, kterou by bylo možno klást k tíži pořizovatele, tak i nadále platí, že při přípravě územního plánu musejí být dodrženy požadavky zvláštních právních předpisů, jejichž porušení pořizovateli územního plánu (a následně i obci schvalující jeho výslednou podobu) již přičítat lze. A právě to je případ i nyní posuzované věci: Pořizovatel sice neměl k dispozici negativní stanovisko dotčeného orgánu památkové péče, resp. měl k dispozici stanovisko značně neurčité (potud pořizovateli ani odpůrkyni nelze klást nic k tíži), nicméně z ostatních shromážděných podkladů muselo být pořizovateli i odpůrkyni zřejmé, že se v určité lokalitě nachází konkrétní památkově chráněný objekt, jehož památková hodnota by s ohledem na obecný zákonný požadavek (§ 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči) neměla být zhoršována, a v tomto duchu měla být také zvažována případná regulace pro další rozvoj dotčeného území (podrobněji viz odstavec 85 výše). Samotné navrhovatelkou vytýkané vady stanoviska MěÚ Sedlčany 2. 5. 2018 či jeho nerespektování však v tomto případě nepředstavují důvod pro zrušení napadeného územního plánu.

92. Důvodný není ani návrhový bod argumentující odbornými závěry vyjádření NPÚ ze dne 26. 5. 2020, jehož autorkou je Mgr. E. Z.. Toto vyjádření je dle obsahu odpovědí na bližší nespecifikovaný dotaz navrhovatelky k napadenému územnímu plánu a je v něm obecně konstatována významná památková hodnota zámeckého areálu, potřeba ochrany této hodnoty, poškození blízkého okolí v předchozích desetiletích a zejména pak nedostatečné zohlednění památkové ochrany v napadeném územním plánu a nevhodnost blízkého situování ploch VN. V něm uváděné doporučující závěry Mgr. E. Z. lze samozřejmě vnímat jako názor odborníka na oblast památkové péče, avšak v žádném případě jej nelze považovat za závaznou instrukci pro tvorbu územních plánů, jak se patrně domnívá navrhovatelka. Navíc nelze pominout, že předmětné vyjádření bylo vyhotoveno až po schválení napadeného územního plánu, tudíž k němu v procesu jeho tvorby nemohlo být jakkoli přihlíženo. Hodnotící závěry obsažené v tomto vyjádření nebyly ani předmětem námitek navrhovatelky ze dne 31. 1. 2019, tudíž ani v tomto směru nemohly být pořizovatelem ani odpůrkyní nijak zohledněny. Uvedené však nebrání tomu, aby navrhovatelka toto vyjádření využila v rámci nového projednávání zrušené části napadeného územního plánu (srov. odstavec 87 výše) a jeho odborné závěry promítla do svých případných námitek.

93. Pokud jde o navrhovatelkou namítanou nedostatečnou způsobilost osob podílejících se na vypracování podkladů k napadenému územnímu plánu, pak soud uvádí, že tento návrhový bod zazněl poprvé až v replice. Jedná se tedy o nepřipustné rozšíření návrhových bodů, ke kterému soud není oprávněn přihlížet (§ 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.). Pouze nad rámec nutného odůvodnění soud poznamenává, že ani v případě včasného uplatnění tohoto bodu by ho nemohl shledat důvodným. Žádný právní předpis nevyžaduje, aby osoba pověřená zpracováním VVURÚ musela mít vzdělání či jinou odbornou specializaci v oboru památkové péče, proto nedisponuje-li zpracovatelka Mgr. A. K., Ph.D., právě touto specializací, pak z toho nelze nikterak dovozovat nepoužitelnost jí zpracovaného VVURÚ. Podobně lichá je i námitka vztahující se k osobě Ing. arch. I. P. (jednatele společnosti I. P. S. s. r. o.), neboť za obsah územního plánu odpovídají pořizovatel a odpůrkyně, a nikoliv projektant, který pouze vytváří podkladové materiály dle pokynů a zadání pořizovatele. Navíc je zcela běžné, že projektanti podkladů pro územněplánovací dokumentaci se živí i jinými zakázkami než výhradně zpracováním jedné dokumentace pro jednu konkrétní obec, proto zjištění, že Ing. arch. I. P. se paralelně podílel či podílí i na zpracovávání podkladů pro stavební projekty družstva E. M., nelze bez dalšího vnímat jako nějaký prvoplánový „komplot“ mezi odpůrkyní a průmyslovými investory.

VII. Závěr a náklady řízení

94. S ohledem na výše uvedené soud dopěl k závěru, že návrh na zrušení napadené části opatření obecné povahy je zčásti důvodný, a to v rozsahu vymezení ploch VN na pozemcích parc. č. st. X, st. X, st. X, X a (části) X, které shledal (za daného stavu jejich regulativů) za vymezené v rozporu se zákonem, konkrétně v rozporu s obecnými požadavky na nezhoršování stávajícího stavu dle § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Proto v tomto rozsahu napadený územní plán podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil a jako den zrušení opatření obecné povahy soud určil datum právní moci tohoto rozsudku (výrok I).
95. Ve zbývajícím rozsahu soud shledal návrh nedůvodným, a proto jej podle § 101a odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl (výrok II).
96. Při dalším projednání týkající se zrušené části napadeného územního plánu bude odpůrkyně (potažmo pořizovatel) muset při řešení uspořádání poměrů v dané lokalitě důsledněji poměřovat mezi zájmem navrhovatelky na ochranu vlastnického práva ve spojení se zájmem na ochranu historické kulturní památky na straně jedné a mezi zájmem na ochranu práv dotčených vlastníků pozemků ve spojení se zájmem na hospodářský rozvoj obce na straně druhé.
97. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka měla ve věci úspěch pouze částečný, stejně jako odpůrkyně. Vzhledem k rozsahu vyhovění návrhu je procesní úspěch obou stran (s přihlédnutím k jeho obtížné kvantifikovatelnosti) přibližně shodný. Z tohoto důvodu soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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. ledna 2021

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, v. r.
předsedkyně senátu