



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudkyň Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

navrhovatelů:

a) T. B.

bytem X

b) FRAGI s. r. o.,

sídlem Uhelná 421/3, Říčany

oba zastoupeni advokátem JUDr. Janem Malým

sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8

proti

odpůrci:

město Říčany

sídlem úřadu Masarykovo náměstí 53/40, Říčany

zastoupen advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou

sídlem Teplého 2786, Pardubice

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 3 územního plánu Říčan – vydaného usnesením Zastupitelstva města Říčan dne 16. 7. 2018, č. 18-06-003,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelé se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají, aby soud zrušil část opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též „napadené OOP“ nebo „změna č. 3“). Konkrétně požadují zrušení: (1) slov: „a jsou možné jejich stavební úpravy“ v bodu 8 napadeného OOP, jímž se v kapitole 6.1 v části C územního plánu (Obecné podmínky pro plochy s rozdílným způsobem využití) doplňuje bod 10, (2) slov „stavby pro reklamu“ v bodu 12 napadeného OOP, jímž se na kartě podmínek využití ploch OV v kapitole 6.2 územního plánu doplňuje nepřípustné využití, a (3) slov „ostatní ubytovací zařízení“ v bodu 12 napadeného OOP, jímž se na kartě podmínek využití ploch OV v kapitole 6.2 územního plánu doplňuje nepřípustné využití. Navrhovatelé se dále domnívají, že soud je oprávněn při aplikaci zásady minimalizace zásahů do samostatné působnosti obce zrušit i konkrétní podmínky pro využití ploch BI a OM.
2. Ke své aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatelé uvádějí, že jsou vlastníky pozemků dotčených napadenými částmi OOP. Navrhovatel a) je vlastníkem mimo jiné pozemků p. č. X, X, X, st. X, st. X a st. X, jehož součástí je stavba (rodinný dům) č. p. X v k. ú. Ř. - R. Navrhovatelka b) je vlastníkem mimo jiné pozemků p. č. X, X, X, X, X, X, X, X a st. X, jehož součástí je stavba (ubytovací zařízení) č. p. X v k. ú. Ř.-R. Všechny zmíněné pozemky se nacházejí v ploše se způsobem využití OV.
3. Navrhovatelé namítají, že napadeným OOP byli zkráceni na svém vlastnickém právu, na právu na řádné vypořádání námitek (a tím na právu na spravedlivý proces) a na právu, aby vydané OOP bylo v souladu se zákonem. Navrhovatelé nesouhlasí s tím, jak je vymezeno a za jakých podmínek je nepřípustné využití ploch OV. Napadené OOP omezuje u tolerovaných staveb jejich změny zcela nepřípustně a nepředvídatelně, navíc v konkurenci s ostatními částmi územního plánu. Navrhovatelé zdůraznili, že brojí pouze proti těm částem napadeného OOP, kterými odpůrce zasáhl do jejich práv, oproti námitkám podaným v průběhu projednávání napadeného OOP tedy uplatňují užší rozsah námitek. V bodu 8 napadeného OOP (který doplnil v kapitole 6.1 v části C územního plánu bod 10) napadají vymezení možných stavebních úprav potud, že napadené OOP připouští u tolerovaných staveb pouze stavební úpravy, nikoliv změny staveb, aniž by pro to existovalo jakékoliv odůvodnění. V bodu 12 napadeného OOP vymezujícím podmínky využití ploch OV napadají zařazení „staveb pro reklamu“ a „ostatních ubytovacích zařízení“ mezi nepřípustné stavby a rozčlenění na reklamní zařízení a reklamní stavby podle limitu 8 m<sup>2</sup>.
4. K prvnímu okruhu námitek navrhovatelé uvádějí, že v doplněném bodu 10 v kapitole 6.1 v části C odpůrce vymezil „ostatní ubytovací zařízení“ shodně jako v § 2 písm. c) bodu 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 431/2012 Sb. (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Paradoxně je tak zakázal, zatímco připouští bez omezení hotely, motely a penziony. Odpůrce dále stanovil, že „ostatní ubytovací zařízení“ povolená ke dni vydání napadeného OOP jsou tolerována, ale jsou možné pouze jejich stavební úpravy. Připuštění pouze možnosti stavebních úprav považují navrhovatelé za diskriminační, neopodstatněné a odporující zásadě subsidiarity a proporcionality. Pro navrhovatele to znamená, že napadená změna vylučuje úpravy do naplnění mezních hodnot, neumožňuje přestavbu, vestavbu, přístavbu nebo modernizaci. Navíc je taková úprava rozporná s jinými ustanoveními téhož územního plánu – tolerance včetně provádění změn staveb týchž „ostatních ubytovacích zařízení“ je již zahrnuta v územním plánu v kapitole 6.1 části B bodu 4 (Zásady pro užívání podmínek využití

ploch s rozdílným způsobem využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání), který neobsahuje omezení pouze na stavební úpravy.

5. Podle navrhovatelů odpůrce postupoval při vymezení stavebních úprav neodůvodněně a nevysvětlil svůj záměr regulovat tolerované stavby omezením na stavební úpravy ve smyslu § 2 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Z důvodu absence náležitého vysvětlení je postavení navrhovatelů nejisté a nepředvídatelné. Pokud odpůrce skutečně zamýšlel „ostatní ubytovací zařízení“ regulovat a omezit připuštění pouze stavebních úprav, je takové omezení diskriminační, neopodstatněné a odporující zásadě subsidiarity a proporcionality. Navíc odpůrce stanoví nepřipustné stavby nekonzistentně, pokud jde o plochy OV a OVV.
6. K druhému okruhu námitek navrhovatelé uvádějí, že odpůrce rozčlenil reklamní zařízení a reklamní stavby plochou, aniž by respektoval vymezení plochy z hlediska dvojrozměrnosti územního plánu. Odpůrce zvolil zcela neurčitý a obtížně vymežitelný limit 8 m<sup>2</sup>, jímž by měly být rozděleny stavby na reklamní zařízení a stavby pro reklamu. Navrhovatelé nesouhlasí s touto podmínkou velikosti a namítají nezákonnost této výměry plochy.
7. Podle názoru navrhovatelů zvolené parametry umožňují dostatečnou variabilitu uspořádání a uplatnění individuálních požadavků investorů a majitelů pozemků. Zvolená regulace nechrání území před nežádoucími výškovými a funkčními excesy. Nechrání tak ochranu krajinného rázu, průchodnost území, retenci krajiny ani ochranu kulturních a historických hodnot, zejména pohledových a kompozičních.
8. Stanovení pevné plochy je podle navrhovatelů v rozporu se zákonem, neboť neumožňuje vlastníkově rozhodnout se v rámci stanovených mantinelů pro řešení, které nejvíce vyhovuje jeho představám. Parametr 8 m<sup>2</sup> neobstojí jako minimální, ani jako maximální. Kvalitního urbanistického řešení je možné dosáhnout i v případě, kdy nebude žádná velikost stanovena. Přímě v lokalitě odpůrce je takových případů více. Navrhovatelé nevidí pro zvolené řešení žádný racionální důvod, ten není uveden ani v napadeném OOP. Odpůrce neuvedl žádnou informaci o tom, proč by měl být takový limit přijat.
9. Navrhovatelé mají legitimní zájem na tom, aby z hlediska staveb (a tím i nároků na následnou údržbu pro potencionálního vlastníka) bylo možné nabídnout variabilní řešení v různých výměrách, včetně těch menších. Navrhovatelé mají zájem vytvořit kvalitní urbanistickou kompozici. Podle nich nemá odpůrcem zvolená regulace žádný vliv na kvalitní rozvoj sídla. Toho lze dosáhnout mnohem efektivněji jinými podmínkami, které podstatně méně omezují vlastníky – např. výškovou regulací staveb s následně vhodně navrženým systémem uličních prostor s pohledovými kompozičními souvislostmi. Odpůrce neuvedl, jak může velikost reklamní plochy při dodržení zákonných stavebních předpisů a ostatních podmínek územního plánu vyvolat nežádoucí výškové nebo funkční excesy. Pokud měla napadená regulace za cíl ochranu kulturních a historických hodnot (zejména pohledových kompozičních souvislostí), bylo třeba, aby napadené OOP vysvětlilo, jak mohou zvolené parametry k ochraně těchto hodnot přispět. Podle navrhovatelů neexistuje vazba mezi deklarovanými cíli a zvolenými prostředky. Jsou přesvědčeni, že neexistuje racionální důvod, proč by mělo být při dalším rozvoji města bráněno výstavbě plochou bezpečnějších staveb pro reklamu. Odůvodnění odpůrce je nedostatečné, protože je příliš uniformní, příliš obecné a nezohledňuje jednotlivá specifika.

10. Z uvedených důvodů navrhovatelé považují regulaci velikosti ploch za nadbytečnou, nedostatečně odůvodněnou, a proto nepřiměřeně omezující jejich vlastnická práva. „Ostatní ubytovací zařízení“, odpůrcem označená jako nepřipustná v plochách OV, jsou pro plochy OV předurčena a jsou jejich imanentní součástí. Omezení využití ploch OV, jejichž hlavním využitím jsou stavby a zařízení ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bodu 3 stavebního zákona, je diskriminační, neopodstatněné a odporující zásadě subsidiarity a proporcionality. Odpůrce nedostal povinnosti zasáhnout do vlastnických práv navrhovatelů pouze z nezbytných důvodů, v nezbytném rozsahu a jen pokud veřejný zájem převažuje nad ochranou vlastnického práva. Důvody uváděné odpůrcem k přijatému řešení jsou nedostatečně konkrétní, zčásti vnitřně rozporné, a proto jsou nepřezkoumatelné. Pro případ, že by soud shledal důvody uvedené odpůrcem dostatečně konkrétní, navrhovatelé namítají, že tyto důvody jsou v rozporu s obsahem podkladů pro tvorbu napadeného OOP, s pravidly logického uvažování a s cíli a úkoly územního plánování.

## II. Vyjádření odpůrce

11. Odpůrce ve svém vyjádření navrhuje zamítnutí návrhu. Je přesvědčen, že napadené OOP bylo vydáno v souladu se zákonem a zákonem stanoveným způsobem. Rozhodnutí o námitkách nutně odpovídalo velmi obecné formulaci námitek navrhovatelů.
12. Různé kategorie ubytovacích zařízení jsou vymezeny v § 2 písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Kvalita služeb poskytovaných v hotelech, motelech a penzionech, způsob a dopady jejich provozování i povaha podnikání jsou podle obecné zkušenosti odlišné od ostatních ubytovacích zařízení, zejména nejrozličnějších ubytoven. Regulaci staveb „ostatního“ ubytování v určených plochách proto odpůrce považuje za legitimní. Zároveň jde o regulaci logickou, pokud změna územního plánu plně umožňuje zachování stávajících „ostatních ubytovacích zařízení“, včetně možnosti jejich komplexní renovace či modernizace v rámci změny stavby – stavebních úprav ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Oproti tomu je zřejmé, že je-li omezen vznik nových zařízení, je omezeno i navyšování kapacity stávajících zařízení ve smyslu jejich rozšiřování (nástaveb a přístaveb). Nelze v tom spatřovat vnitřní rozpornost. Zvolené pravidlo je zcela zřejmé, neboť vychází z terminologie stavebního zákona, nemůže proto u navrhovatelů vyvolat jakoukoli nejistotu. Námitky diskriminace, neopodstatněnosti a rozporu se zásadou subsidiarity a proporcionality jsou pouze zcela obecné, odpůrce se k nim proto nemůže blíže vyjádřit.
13. Zvolená regulace není rozporná ani s kapitolou 6.1 částí B bodem 4 územního plánu, jak navrhovatelé namítají. Tento bod upravuje případy stanovení určitých mezních hodnot (výměr pozemků a rozměrů staveb, výšky – pater) a umožňuje stávající stavby do daných mezních hodnot dobudovat (změnit). V případě úpravy „ostatních ubytovacích zařízení“ však nejde o určité parametry, které lze „doplňovat“, ale o samotný typ stavby. Odlišnost stanovení nepřipustných staveb v určitých plochách (OV a OVV) vyplývá ze samotného typu ploch. Pokud by se mělo jednat o plochy se shodnými regulativy, spadnou logicky do jediného typu.
14. Výhrady navrhovatelů k omezení plošné výměry plochy reklamních zařízení na 8 m<sup>2</sup> jsou obtížně uchopitelné, neboť právě s takovým vymezením pracuje § 3 odst. 2 stavebního zákona, který rozlišuje reklamní zařízení a stavby pro reklamu. Rozdělení na reklamní zařízení a stavby pro reklamu činí zásadně již zákonná úprava. Územní plán pouze reguluje

umístění takových staveb či zařízení v jednotlivých funkčních plochách. Tato regulace má přispět k přiměřenému umístování a volbě velikosti reklamních ploch tak, aby na území města mimo jiné nevznikaly rozsáhlé pohledové bariéry.

15. Podle § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se občanským vybavením rozumí stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva. Navrhovatelé nevysvětlili své tvrzení, že mezi uvedené stavby nutně patří též „ostatní ubytovací zařízení“. Typicky ubytovny žádnou ze zákonem předvídaných funkcí neplní. Totéž platí pro stavby pro reklamu. I kdyby tyto stavby nebyly v plochách OV na základě napadeného OOP výslovně uvedeny mezi nepřipustnými, spadaly by do této kategorie stejně (před změnou i po ní), neboť jde o stavby, které svým využitím neodpovídají využití plochy OV (hlavnímu, přípustnému či po změně č. 3 též podmíněně přípustnému). Doplnění napadeným OOP přineslo pouze vyjasnění této otázky pro správní praxi, nikoliv nový zákaz. I v tomto světle neobstojí opětovně nekonkrétní úvahy navrhovatelů o tom, že změna je diskriminační, neopodstatněná a rozporná se zásadami subsidiarity a proporcionality.

### III. Jednání před soudem

16. Při jednání dne 25. 3. 2021 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a odkázali na svá písemná podání.
17. Dále navrhovatelé vyjasnili, že jejich návrh směřuje pouze vůči změnám týkajícím se ploch OV. Zmínka v návrhu o možnosti zrušení také podmínek pro využití ploch BI a OM je pouze písařskou chybou. Návrh nesměruje proti úpravě využití ploch BI a OM. Navrhovatelé také připustili, že jsou si vědomi vymezení staveb pro reklamu a reklamních zařízení ve stavebním zákoně, v napadeném OOP však není blíže upřesněno, jak má být limit 8 m<sup>2</sup> uplatňován. Podle navrhovatele a) není zřejmé, zda se jedná o plochu v rovině horizontální či vertikální. Pokud by se jednalo o zastavěnou plochu v horizontální rovině, proti tomu by navrhovatel a) nic neměl. Dále navrhovatelé uvedli, že nástavbou, resp. samostatnou stavbou na ubytovacím zařízení ve vlastnictví navrhovatelky b) je reklamní zařízení o rozměrech 7,8 x 1,65 m<sup>2</sup>, které je řádně povoleno. Do budoucna jsou tedy navrhovatelé vystaveni nejasnému vymezení obsaženému v napadeném OOP. Ze zadání územního plánu podle navrhovatelů nevyplývá, že cílem změny č. 3 mělo být zamezení rozvoje stávajících ostatních ubytovacích zařízení. Poukázali také na to, že napadeným OOP byla do územního plánu zařazena nová karta regulující plochy OVV (občanské vybavení – veřejná infrastruktura-velkoplošné). V rámci této plochy je stanoveno, že jsou vyloučeny ubytovací kapacity nad 40 lůžek v ostatních ubytovacích zařízeních, což je podle navrhovatelů nekonzistentní s úplným vyloučením ostatních ubytovacích zařízení v plochách OV, jejichž odlišnost od ploch OVV spočívá pouze v parametru velkoplošnosti, resp. maloplošnosti.
18. Odpůrce zdůraznil, že navrhovatelé nevznesli ve svých námitkách v průběhu pořizování OOP otázku proporcionality, tím je proto limitována možnost soudního přezkumu. Dále odpůrce poukázal na snahu o eliminaci rizik spojených se vznikem sociálně problematických ubytoven. Regulace staveb pro reklamu pak má zamezit zahlcení města reklamními billboardy. Zvolenou regulaci odpůrce považuje za konzistentní. Stávající stavba pro reklamu zmíněná navrhovateli při jednání není změnou územního plánu dotčena. Odpůrce dodal, že podle jeho názoru navrhovatel a) nenaplnil aktivní procesní

legitimaci ve vztahu k části návrhu týkající se ostatních ubytovacích zařízení, neboť není jejich vlastníkem, tím je pouze navrhovatelka b). Poukázal také na to, že podle petitu návrhu navrhovatelé požadovali pouze zrušení textu „a jsou možné jejich stavební úpravy“, nebrogili proti zrušení celé výluky ostatních ubytovacích zařízení, která byla doplněna do části C kapitoly 6.1 územního plánu jako nový bod 10.

19. K posledně uvedené poznámce odpůrce navrhovatelé upřesnili, že se domáhají odstranění rozporu mezi zmiňovaným bodem 10, který u stávajících ostatních ubytovacích zařízení povoluje pouze stavební úpravy, a bodem 4 v kapitole 6.1 části B, který takové omezení neobsahuje.
20. Při jednání soud provedl důkaz výpisy z katastru nemovitostí – listy vlastnictví č. X a č. X v k. ú. Ř.-R., výpisy z obchodního rejstříku týkajícími se navrhovatelky b) a společnosti BH obchodní s. r. o., a Územním plánem města Ř. z roku 2014 v původním znění v rozsahu, který je relevantní pro nyní posuzovanou věc.

#### IV. Posouzení věci soudem

21. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.; napadené OOP nabylo účinnosti dne 27. 10. 2018 a návrh byl podán dne 29. 10. 2019; v roce 2019 připadl den 27. 10. na neděli a v pondělí 28. 10. byl státní svátek, proto bylo posledním dnem lhůty pro podání návrhu úterý 29. 10. 2019, viz § 40 odst. 3 s. ř. s.) osobami k tomu oprávněnými (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz dále). Soud proto návrh věcně projednal, a to v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
22. K aktivní legitimaci navrhovatelů soud upřesňuje, že ji navrhovatelé dovozují z vlastnictví nemovitých věcí nacházejících se v katastrálním území Ř.-R. (viz výše bod 2). Na pozemku parc. č. st. X, který je ve vlastnictví navrhovatelky b), je umístěna stavba – ubytovací zařízení č. p. X. Tato tvrzení soud ověřil z katastru nemovitostí (listy vlastnictví č. X a č. X). Dále soud z obchodního rejstříku ověřil, že navrhovatel a) je 90procentním vlastníkem společnosti BH obchodní s. r. o. (sídlem Novodvorská 1176/120, Praha 4), která je 100procentním vlastníkem navrhovatelky b). Navrhovatelé tvrdili a prokázali, že jejich pozemky byly napadeným OOP dotčeny, neboť jsou v územním plánu města Ř. zařazeny do ploch OV, jejichž podmínky (mimo jiné regulace „ostatních ubytovacích zařízení“ a reklamních zařízení a staveb) byly napadeným OOP částečně změněny. Byť může být navrhovatel a) dotčen regulací stávajících ostatních ubytovacích zařízení pouze zprostředkovaně, prostřednictvím navrhovatelky b), soud nepovažoval s ohledem na celkové odůvodnění návrhu za účelné tuto část návrhu vyčleňovat a samostatně ve vztahu k některým dílčím námitkám posuzovat aktivní procesní legitimaci navrhovatele a). V této souvislosti soud též připomíná, že aktivní procesní legitimace je založena již myslitelným tvrzením o dotčení právní sféry navrhovatele. Soud proto uzavřel, že aktivní procesní legitimace navrhovatelů k podání návrhu je dána.
23. Při jednání navrhovatelé potvrdili, že se domáhají pouze zrušení části napadeného OOP vztahující se k regulaci ploch OV a že zmínka o plochách BI a OM uvedená bezprostředně před petitem návrhu je pouhou písařskou chybou. Soud se proto regulací ploch BI a OM nezabýval.
24. Návrh na zrušení napadeného OOP není důvodný.

*IV.1 Tvůrzená nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námítkách*

25. Navrhovatelé namítli, že byli zkráceni na právu na řádné vypořádání námitek. Této námitce soud nepřisvědčil.
26. Navrhovatelé uplatnili v procesu projednávání napadeného OOP shodné námítky, v nichž namítli, že změna č. 3 zavádí nové pojmy a jejich interpretaci, aniž by byly takové změny náležitě vysvětleny. Dále namítli, že schválené zadání ukládá prověření podmínek pro plochy s rozdílným způsobem využití, které se dotýká nemovitostí účastníků řízení. Zadání na str. 4 uvádí: „*Budou prověřeny podmínky pro plochy s rozdílným způsobem využití (např. možnost umístění ubytoven, přípustnost reklamních poutačů a zařízení pro reklamu).*“ Odraz tohoto zadání v návrhu změny č. 3 podle navrhovatelů absentuje, přitom taková absence není odůvodněna. Dále namítli, že „*územní plán, ve znění změny č. 1, dosud projednávané změny č. 2, stanoví zásadu, že dosavadní stavby ve funkční ploše občanského vybavení jsou tolerovány a povoleny změny staveb. Návrh změny územního plánu č. 3 nekonzistentně přináší pod pojmem změny staveb stavební úpravy a je nezbytně nutné sjednotit toto pojmosloví (cit. bod 8: „V kapitole č. 6.1 v části C Obecné podmínky pro plochy s rozdílným zp. využití se doplňuje na konec bod: 10. Ostatní ubytovací zařízení jsou ve všech plochách s rozdílným zp. využití nepřipustná. Ostatní ubytovací zařízení, která jsou povolena ke dni vydání změny č. 3 ÚP Říčan, jsou tolerována a jsou možné jejich stavební úpravy).*“ Pro úplnost soud podotýká, že další část námitek navrhovatelů se vztahovala k etapizaci výstavby. Ta byla stanovena již změnou č. 2 územního plánu (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 43 A 93/2019-69), nikoliv změnou č. 3 (napadeným OOP). Návrh předložený soudem v nyní posuzované věci již otázky související s etapizací neobsahuje a navrhovatelé ani nenamítají nedostatečnost odůvodnění ve vztahu k těmto otázkám.
27. Odpůrce v rozhodnutí o námítkách uvedl, že veškeré pojmy uvedené v návrhu změny č. 3 považuje za srozumitelné. Navrhovatelé neupřesnili, jaké nové pojmy měli na mysli a co jim nebylo zřejmé. Dále odpůrce uvedl, že prověření podmínek pro plochy s rozdílným způsobem využití bylo provedeno a jeho výsledkem bylo např. stanovení podmínek pro umístění ubytovacích zařízení nebo staveb pro reklamu. Změna č. 3 navrhuje umožnit pouze stavební úpravy již povolených ostatních ubytovacích zařízení. Cílem změny č. 3 není umožnit rozvoj stávajících ostatních ubytovacích zařízení.
28. Podle soudu rozsah odůvodnění rozhodnutí o námítkách odpovídá obecnosti námitek, které navrhovatelé v průběhu projednávání změny č. 3 uplatnili. Navrhovatelé skutečně neupřesnili, jaké nové pojmy podle nich nebyly dostatečně vysvětleny a z jakých důvodů má být vysvětlení uvedené v návrhu změny č. 3 nedostatečné. Také vypořádání námítky chybějícího prověření podmínek pro plochy s rozdílným způsobem využití (např. možnosti umístění ubytoven či přípustnosti reklamních poutačů a zařízení pro reklamu) nelze nic vytknout, neboť odpůrce objasnil, že toto prověření nechybí a že jeho výsledkem je stanovení podmínek pro umístění ubytovacích zařízení nebo staveb pro reklamu. Je rovněž zřejmé, že odpůrce nepřisvědčil ani namítané nekonzistenci mezi navrhovanou změnou č. 3 a územním plánem ve znění před touto změnou, neboť změna má podle něj za cíl v případě „ostatních ubytovacích zařízení“ umožnit pouze stavební úpravy. Z toho je možné dovodit, že připuštění pouze stavebních úprav (na rozdíl od obecnějšího pojmu „změny stavby“) bylo záměrnou úpravou pro typ staveb označených jako „ostatní ubytovací zařízení“, nikoliv nekonzistencí.

29. Soud v této souvislosti podotýká, že bylo plně na navrhovatelích, jaké námitky a jaké konkrétní argumenty vznesou. Uplatnili-li pouze zcela obecné námitky, nemohli očekávat ze strany odpůrce detailní odpověď. Navrhovatelé neuvádějí žádné okolnosti, které jim bránily v uplatnění konkrétnějších námitek. Odpůrce nebyl povinen domýšlet argumenty za ně. Soud proto považuje vypořádání námitek navrhovatelů v rozhodnutí o námitkách za dostatečné.

#### IV.2 Nové podmínky pro plochy OV

30. Pozemky navrhovatelů, ve vztahu k nimž uplatňují svou aktivní legitimaci, byly již v územním plánu v původním znění zařazeny v plochách OV. Napadené OOP ani předešlé změny toto zařazení nezměnily. Tato skutečnost není mezi účastníky řízení sporná a navrhovatelé proti zařazení jejich pozemků do plochy OV nynějším návrhem nebrojí. Jejich námitky však směřují proti úpravě některých podmínek pro využití plochy OV, které napadené OOP přineslo. Konkrétně brojí proti zařazení „ostatních ubytovacích zařízení“ a „staveb pro reklamu“ mezi nepřipustné stavby, proti rozčlenění na reklamní zařízení a reklamní stavby podle limitu 8 m<sup>2</sup> a proti připuštění pouze stavebních úprav u stávajících „ostatních ubytovacích zařízení“.

##### IV.2.a Ostatní ubytovací zařízení

31. Soud považuje za důležité zdůraznit, že územní plán již v původním znění v kapitole 6.2 nazvané „*Stanovení podmínek pro plochy s rozdílným využitím*“ vymezil hlavní, přípustné a podmíněně přípustné způsoby využití jednotlivých druhů ploch a v rámci kategorie ploch občanského vybavení stanovil několik typů: OV (občanské vybavení – veřejná infrastruktura), OM (občanské vybavení – komerční zařízení malá a střední), OK (občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá), OS (občanské vybavení – tělovýchovná a sportovní zařízení), OSL (občanské vybavení – tělovýchovné a sportovní plochy), OH (občanské vybavení – hřbitovy). Napadeným OOP byla přidána ještě plocha OVV (občanské vybavení – veřejná infrastruktura-velkoplošné).
32. Navrhovatelé brojí proti změně podmínek týkajících se plochy OV. Jak již nastínilo výše uvedené členění ploch občanského vybavení, podle územního plánu je plocha OV určena pro „občanské vybavení – veřejnou infrastrukturu“, čemuž odpovídá také výslovný odkaz na § 2 odst. 1 písm. k) bod 3 stavebního zákona [s účinností od 1. 1. 2021 bylo citované ustanovení přesunuto do písmene m)] v rámci vymezení hlavního využití této plochy v územním plánu. Podle citovaného ustanovení se veřejnou infrastrukturou rozumí pozemky, stavby, zařízení, a to mimo jiné občanské vybavení, kterým jsou „stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva“. Hlavní způsob využití plochy OV nebyl napadeným OOP (ani předchozími změnami) dotčen.
33. Jako přípustné využití ploch OV územní plán v původním znění vymezuje „stravování, nerušící služby a obchod pouze přímo související s hlavní funkcí, veřejná administrativa a administrativa související s občanskou vybaveností; zařízení pro obchodní prodej max 150 m<sup>2</sup>; dopravní a technická infrastruktura, veřejná zeleň; doprovodné stavby, pěší cesty a cyklostezky, a také sportovní vybavení. Max. celkový rozsah přípustného využití do 25 % rozsahu hlavního využití mimo dopravní a technickou vybavenost. Přípustný 1 služební byt ve vazbě na hlavní využití“ (dále je pak upřesněno toto využití ve vztahu k několika konkrétním pozemkům, ty se však netýkají nyní projednávané věci). Napadené OOP doplnilo mezi přípustné využití „reklamní zařízení do 8 m<sup>2</sup>“.



34. Jako nepřípustné využití ploch OV územní plán v původním znění vymezuje „*veškeré stavby a využití, které neodpovídají výše uvedenému využití*“. Napadené OOP doplnilo mezi nepřípustné využití „*stavby pro reklamu*“ a „*ostatní ubytovací zařízení*“.
35. Navrhovatelé argumentují tím, že plochy občanského vybavení jsou předurčeny pro umístění staveb „*ostatních ubytovacích zařízení*“ a že tento typ staveb je danému typu plochy imanentní. Opomíjí však výše nastíněné vymezení v územním plánu, který rozlišuje několik typů ploch občanského vybavení. Zjednodušeně řečeno, plocha OV je primárně určena pro občanské vybavení zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu [viz § 2 odst. 1 písm. k) bod 3 stavebního zákona], zatímco pro občanské vybavení komerčního typu jsou určeny primárně jiné plochy (OM, OK; srov. první a druhou větu § 6 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).
36. V ploše OV jsou pak připuštěny některé další výslovně předvídané typy využití, mezi něž patří mimo jiné nerušící služby. Pod tento pojem by patrně bylo možné zařadit (přínejmenším některá) ubytovací zařízení. Územní plán (ve znění před i po změně č. 3) v kapitole 6.1 části A vymezuje nerušící služby jako „*služby (vč. administrativy), které svým provozováním nenarušují užívání staveb, zařízení a pozemků ve svém okolí a nezhoršují nad přípustnou míru životní prostředí v souvisejícím území (hluk, čistota ovzduší, dopravní zátěž). Za nerušící službu nelze považovat např. klempírny, lakovny, autoservisy a pneuservisy, dále obecně provozy, vyžadující vstup těžké nákladové dopravy do území nebo provozy s 3 směnným charakterem. Dále nelze do nerušících služeb zahrnovat např. herny, diskotéky a erotické služby.*“
37. Je však třeba mít na paměti, že se jedná podle územního plánu pouze o přípustné využití (nikoliv využití hlavní), které je navíc podmíněno tím, že maximální celkový rozsah přípustného využití (mimo dopravní a technickou vybavenost) je do 25 % rozsahu hlavního využití. Určité omezení umísťování staveb s komerčním využitím v ploše OV tedy bylo stanoveno již územním plánem v původním znění, které však v nyní projednávané věci již přezkoumávat nelze.
38. Napadené OOP výše nastíněnou kategorii přípustného využití v ploše OV zúžilo tak, že z ní vyloučilo „*ostatní ubytovací zařízení*“, která nově doplnilo do kategorie „*nepřípustného využití*“. Zároveň v bodu 8 upravujícím kapitolu 6.1 část C územního plánu stanovilo, že „*ostatní ubytovací zařízení*“, která jsou povolena ke dni vydání napadeného OOP, jsou tolerována a jsou možné jejich stavební úpravy.
39. Co se týče vymezení pojmu „*ostatní ubytovací zařízení*“ napadené OOP v bodu 7 uvádí, že se v kapitole 6.1 v části A územního plánu označené „*Základní pojmy*“ doplňuje za poslední odstavec následující definice: „*Ostatní ubytovací zařízení (vyhláška č. 501/2006 Sb., § 2 písm. c, bod 4): zejm. ubytovny, koleje, svobodárny, internáty, kempy a skupiny chat vybavené pro poskytování přechodného ubytování.*“ Odkazované ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. obsahuje rozčlenění staveb ubytovacích zařízení na hotely, motely, penziony a ostatní ubytovací zařízení. Posledně uvedený typ ubytovacích zařízení pak definuje v zásadě shodně, jak je uvedeno v citovaném bodu 7 napadeného OOP (citované ustanovení obsahuje navíc bungalovy).
40. V odůvodnění napadeného OOP odpůrce uvedl, že změna č. 3 není v rozporu s republikovými prioritami stanovenými v Politice územního rozvoje ČR (dále jen „PÚR“) a v této souvislosti odkázal mimo jiné na bod 15 PÚR, podle něhož je jednou z republikových priorit „*[p]ředcházet při změnách nebo vytváření urbánního prostředí*

*prostorově sociální segregaci s negativními vlivy na sociální soudržnost obyvatel. Analyzovat hlavní mechanismy, jimiž k segregaci dochází, zvažovat existující a potenciální důsledky a navrhnout při územně plánovací činnosti řešení, vhodná pro prevenci nežádoucí míry segregace nebo snížení její úrovně.“ V této souvislosti pak odpůrce v odůvodnění doplnil, že změna č. 3 nepřispívá k prohlubování sociální segregace, jedná se o drobné korekce území. Změnou jsou řešeny regulativy funkčního využití ploch z hlediska nežádoucího potenciálního vzniku sociálně problematických ubytoven.*

41. V části 3 odůvodnění napadeného OOP nazvané „*Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování*“ odpůrce mimo jiné uvedl, že změna č. 3 je v souladu s cíli a úkoly stanovenými v § 18 a § 19 stavebního zákona, vytváří předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, zohledňuje ty soukromé zájmy, které nebrání rozvoji společenského a hospodářského potenciálu území, respektuje a konkretizuje ochranu veřejných zájmů vyplývající ze zvláštních právních předpisů a určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území. Povaha dílčích změn je spíše velmi ojedinělou korekcí využití v území.
42. V části 10 odůvodnění napadeného OOP nazvané „*Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*“ odpůrce uvedl, že předmětem změny č. 3 je podle jejího zadání mimo jiné prověřit a doplnit či upravit podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití (úprava regulativů). Podle požadavků zadání byla provedena úprava podmínek využití ploch v územním plánu tímto způsobem: „[...] byly doplněny – resp. zpřesněny regulativy u některých ploch - jedná se o regulace, které nemění charakter plochy, spíše doplňují a zpřesňují možné využití, popř. prostorové uspořádání; doplnění vycházejí z nesrovnalostí zjištěných při rozhodování.“ Byly doplněny také další požadavky: „[1] úprava regulací ohledně reklamních zařízení: byly stanoveny max. plošné rozměry v dřívě neregulovaných (resp. regulovaných pouze podmínkami SZ) ‚stavebních‘ plochách; v nezastavěném území jsou reklamní zařízení a stavby pro reklamu nepřijatelné; [2] podmínek umísťování ubytoven.“
43. V části 13 odůvodnění napadeného OOP nazvané „*Vyhodnocení splnění požadavků zadání*“ odpůrce ke splnění požadavků na urbanistickou koncepci mimo jiné uvedl, že změnou č. 3 bylo aktualizováno zastavěné území a provedeny drobné korekce a zpřesnění podmínek pro využití ploch.
44. Součástí odůvodnění napadeného OOP je také rozhodnutí o námitkách. Již výše soud citoval odůvodnění vypořádání námitek navrhovatelů (viz výše bod 27), v němž se s ohledem na obsah námitek odpůrce vyjádřil pouze k tomu, že prověření podmínek pro plochy s rozdílným způsobem bylo provedeno a výsledkem bylo stanovení podmínek pro umístění ubytovacích zařízení a staveb pro reklamu. Z vypořádání těchto námitek je také zřejmé, že odpůrce záměrně zvolil regulaci, podle níž jsou v případě již povolených „ostatních ubytovacích zařízení“ umožněny pouze stavební úpravy ostatních ubytovacích zařízení. Cílem změny č. 3 totiž není umožnit rozvoj stávajících „ostatních ubytovacích zařízení“. Ve vztahu k námitkám jiných osob odpůrce mimo jiné uvedl, že změna č. 3 zásadně nemění využití pozemků. Pouze doplňuje podmínky využití o regulaci mimo jiné ubytovacích zařízení.
45. Shrne-li soud výše popsaná zjištění z napadeného OOP a jeho odůvodnění (včetně rozhodnutí o námitkách), považuje za zřejmé, že zařazení „ostatních ubytovacích zařízení“ mezi nepřijatelné využití plochy OV znamenalo pouze dílčí úpravu. Komerční stavby ubytovacích zařízení nebyly územním plánem nikdy zařazeny mezi hlavní využití ploch

OV. Plochy OV byly územním plánem již od počátku určeny primárně pro veřejné občanské vybavení, tedy stavby a zařízení zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu (pro úplnost soud podotýká, že zařazení „ostatních ubytovacích zařízení“ mezi nepřipustné využití v jiných plochách navrhovatelé nenapadli, proto se soud touto otázkou nezabýval). Krom toho, že znění územního plánu před změnou č. 3 nemuselo být zcela jednoznačné, zda byla v rámci přípustného využití (zahrnujícího „nerušící služby“) povolena „ostatní ubytovací zařízení“. Napadené OOP tuto nejednoznačnost odstraňuje. Z jeho odůvodnění je zřejmé, že cílem této dílčí úpravy v rámci změny č. 3 bylo výslovně vyloučit z využití některých ploch (mimo jiné ploch OV) zejména zřizování nových ubytoven, které odpůrce považuje za potenciálně sociálně problematické. Stanovení nepřipustnosti „ostatních ubytovacích zařízení“, ale nikoliv hotelů, motelů a penzionů v daných plochách není paradoxní, jak se navrhovatelé domnívají, ale je důsledkem zmíněného cíle, jehož má napadené OOP dosáhnout. Navrhovatelé nemají subjektivní veřejné právo na zachování obsahu územního plánu ani na to, aby územní plán stanovil pro konkrétní plochu podmínky využití, jež jim vyhovují.

46. Z napadeného OOP je rovněž zřejmé, že v případě „ostatních ubytovacích zařízení“, která byla povolena ke dni vydání napadeného OOP, jsou přípustné pouze stavební úpravy. V případě stavební úpravy (na rozdíl od nástavby nebo přístavby) se jedná o změnu dokončené stavby, při které je zachováno vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby [§ 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona]. Soud souhlasí s odpůrcem, že toto dílčí omezení stávajících „ostatních ubytovacích zařízení“ je konzistentní s deklarovaným cílem napadeného OOP, jímž je vyloučit z využití některých ploch (mimo jiné ploch OV) zejména zřizování nových ubytoven. V rozhodnutí o námitkách (byť k námitce jiné osoby než navrhovatelů) odpůrce výslovně uvedl, že cílem změny č. 3 není umožnit rozvoj stávajících „ostatních ubytovacích zařízení“. Soud nepřisvědčil navrhovatelům, že by popsané omezení bylo nekonzistentní s jinými částmi územního plánu. Měli-li navrhovatelé na mysli kapitolu 6.1 část B územního plánu ve znění napadeného OOP, v níž se mimo jiné v bodu 4 uvádí, že *„[u] staveb, které přesahují stanovené podmínky využití, nelze předpokládat další rozvoj v parametru, který je překročen, lze však provádět jejich údržbu a změny staveb (do naplnění např. mezní stanovené výšky)“*, jedná se o obecnou úpravu odlišné problematiky – staveb, které přesahují určitý stanovený parametr (výškový, plošný apod., nikoliv druhové charakteristiky stavby). Přípustnost pouze stavebních úprav (nikoliv dalších typů změny stavby) v případě „ostatních ubytovacích zařízení“ je speciální úpravou ve vztahu k tomuto konkrétnímu typu staveb, která není závislá na parametrech, ale právě na tomto typu stavby. Uvedená odlišnost regulace souvisí s deklarovaným cílem zamezení rozvoje ubytoven ve vymezených plochách, včetně ploch OV, které, jak již soud opakovaně připomněl, mají primárně sloužit pro stavby občanského vybavení zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu (soud pro úplnost opětovně připomíná, že přípustností obdobného omezení v jiných plochách se nezabýval, neboť jej navrhovatelé nenapadli). S obsahem napadeného OOP se pak mýlí námitka nekonzistentnosti nepřipustnosti staveb v plochách OV a plochách OVV (bod 16 nyní projednávaného návrhu). Napadené OOP v obou případech řadí mezi nepřipustné využití „ostatní ubytovací zařízení“ a stavby pro reklamu. Vedle toho (nikoli namísto toho) je v plochách OVV zařazeno mezi nepřipustné způsoby využití také „ubytování nad 40 lůžek v objektu“ bez specifikace o jaké zařízení se má jednat. Navíc, pokud jsou v plochách s odlišným způsobem využití odlišně vymezeny přípustné a nepřipustné stavby, nejedná se o diskriminaci. Odlišnost regulace

v jednotlivých typech ploch vyplývá již ze samotného smyslu jejich členění podle způsobu využití. Jinými slovy, pokud by se mělo jednat o plochy se shodnými regulativy, nemělo by rozčlenění na jednotlivé typy ploch význam.

47. Soud neshledal, že by přijatá regulace (ať již vyloučení stavby nových „ostatních ubytovacích zařízení“ nebo vyloučení nástavby a přístavby u stávajících) byla nejednoznačná, nepředvídatelná, rozporná s cíli a úkoly územního plánování nebo nedostatečně odůvodněná. Odpůrce podle soudu nepřekročil mantinely, které mu dává právo na samosprávu. Odůvodnění zvolené úpravy je sice relativně stručné, avšak odpovídá pouze dílčí, (s ohledem na její hlavní využití) relativně nevýznamné změně využití plochy OV a absenci konkrétních námitek v průběhu projednávání napadeného OOP. Navrhovatelé neuvedli, v čem konkrétně by měl spočívat rozpor předmětné úpravy se stavebním zákonem nebo jiným právním předpisem.
48. Převážná část návrhu předloženého soudu se vztahuje k námitce nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatelů. Věcnému posouzení této námítky soudem však brání skutečnost, že navrhovatelé neuplatnili námitku nepřiměřenosti v průběhu projednávání územního plánu, ač tak učinit mohli.
49. Námitky navrhovatelů uplatněné v průběhu projednávání napadeného OOP byly do značné míry obecné. Navrhovatelé především kritizovali tvrzeně nejednotné pojmosloví a namítali chybějící prověření podmínek pro plochy s rozdílným způsobem využití (viz výše bod 26). Námitku nepřiměřenosti navrhovatelé tehdy nevznесли, ale uplatňují ji poprvé až v návrhu předloženém soudu. Soud přitom neshledal, že by navrhovatelům v podání námitek týkajících se tvrzené nepřiměřenosti již v procesu přijímání napadeného OOP bránily objektivní důvody. Takové důvody ostatně navrhovatelé ani netvrdili.
50. Ustálená judikatura v těchto případech dovodila, že „[n]epodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ [rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 33, shodně rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, bod 12].
51. V případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu měl být zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují (rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 32, nebo č. j. 10 As 183/2016-35, body 13 a 15).
52. Obdobné závěry zaujal Nejvyšší správní soud v mnoha svých rozhodnutích a tvoří dnes již součást jeho ustálené judikatury. Jako příklad lze uvést územní plány stanovící nový způsob využití území a omezující případnou další výstavbu nad stanovené limity hmotového objemu a výškové hladiny (rozsudek ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011-162, bod 28) nebo vymezující zastavitelné plochy pro bydlení (rozsudek ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015-98, bod 53), přeložku silnice (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao

3/2011-229, body 156 až 161) a mnohé další. Ve všech uváděných případech vedlo neuplatnění námitky nebo připomínky nepřiměřenosti v průběhu pořizování opatření obecné povahy k nedůvodnosti námitky nepřiměřeného zásahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, judikatura se ustálila na názoru, že „*proporционаlita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy*“ (bod 39, s odkazem na rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Uplatnění námitek či připomínek není jen formalitou, ale má umožnit řešit spory o využití území již ve fázi projednání návrhu územního plánu (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012-59).

53. Soud si je vědom, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, dovedl určitou výjimku z právě uvedeného pravidla, pokud by došlo k „*zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů*“. Tento závěr však soud učinil ve velmi specifické a svou podstatou jedinečné situaci, kdy územní plán nově zavedl podmínku zachování průchodu na náměstí prolukou, která v důsledku devastace dřívější souvislé stavby vznikla samovolně. Soud akceptoval, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námitky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu a se kterými se pořizovatel územního plánu následně vypořádá: „*Tuto roli nemůže později převzít správní soud. Nicméně je třeba rozlišovat mezi povinnostmi pořizovatele územního plánu připravovanou regulaci odůvodnit a námitkami proti omezením, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná a pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat. V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele, jak to učinil krajský soud.*“
54. Pravidlo zavedené územním plánem ve věci řešené rozsudkem č. j. 7 Aos 4/2012-31 tedy mířilo proti konkrétnímu pozemku a v podstatě se svým obsahem blížilo správnímu rozhodnutí o vyvlastnění. I proto měl tento akt včetně jeho proporcionality pořizovatel odůvodnit. Jak k rozsudku č. j. 7 Aos 4/2012-31 vysvětlil Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře, soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá „*jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí*“ (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013-55, bod 36, viz též rozsudek č. j. 10 As 183/2016-35, body 17 a 18). O srovnatelnou situaci se v nyní posuzované věci jedná.
55. Z výše uvedeného vyplývá, že soud v režimu správního soudnictví nemůže být tím prvním, kdo se bude zabývat otázkou přiměřenosti zásahu do vlastnického práva způsobeného napadeným OOP. Argumentací navrhovatelů vztahující se k otázce tvrzené nepřiměřenosti napadených částí OOP se proto soud nemohl věcně zabývat.
56. Pouze na okraj tak soud poznamenává, že v nyní předloženém návrhu navrhovatelé namítají nepřiměřenost zásahu do jejich vlastnického práva pouze velmi obecně a hypoteticky. Ve vztahu k zařazení „ostatních ubytovacích zařízení“ do nepřípustného využití ploch OV, resp. k omezení změny staveb stávajících „ostatních ubytovacích zařízení“ pouze na stavební úpravy, neuvedli, v čem konkrétně zásah do svého

vlastnického práva spatřují, např. že by touto regulací byl zmařen nějaký jejich konkrétní podnikatelský záměr.

#### IV.2.b Stavby pro reklamu

57. V dalším okruhu námitek navrhovatelé brojí proti rozčlenění reklamních zařízení a staveb pro reklamu podle parametru 8 m<sup>2</sup> a následnému zařazení staveb pro reklamu mezi nepřípustné způsoby využití plochy OV.
58. Soud předně konstatuje, že rozlišení reklamních zařízení a staveb pro reklamu podle plošného parametru 8 m<sup>2</sup> není důsledkem libovůle, ale vyplývá přímo ze zákona. Podle § 3 odst. 2 stavebního zákona platí, že „[z]ařízením se pro účely tohoto zákona rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3. V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Zařízení o celkové ploše větší než 8 m<sup>2</sup> se považuje za stavbu pro reklamu“ (zdůraznění doplněno). Z napadeného OOP je zřejmé, že odpůrce konzistentně zvolil parametr 8 m<sup>2</sup> tak, aby odpovídal citovanému zákonnému vymezení. Regulace upravená v napadeném OOP by proto měla být vkládána shodně jako § 3 odst. 2 stavebního zákona. Podle soudu je třeba citované ustanovení, a tedy i napadené OOP, vykládat tak, že 8 m<sup>2</sup> představuje parametr regulující velikost reklamní plochy, a to bez ohledu na to, zda s jedná o rovinu vodorovnou, svislou či jinak nakloněnou. Podstatné je, jaký je rozsah reklamní plochy promítající se v pohledu na území (tj. jde o maximální plošný průmět reklamní plochy do roviny v libovolném směru pohledu). Námitka, že odpůrce zvolil zcela neurčitý a obtížně vymežitelný limit, který nerespektuje dvojrozměrnost územního plánu, je proto nedůvodná. Ostatně, již původní územní plán v kapitole 6.1 v části A stanovil: „*Reklamní zařízení: Billboardy se do rozsahu 8 m<sup>2</sup> reklamní plochy považují za reklamní zařízení, nad tuto plochu za stavbu pro reklamu.*“
59. Původní územní plán dále stanovil následující podmínky pro jejich umístění v zastavěném a zastavitelném území: „*V obytném území (BH, BI, BV, SV, SC, SM, SR, RI) přípustné pouze do rozměru 1x 3 m ve formě reklamního poutače – označení provozovny na objektu. V ostatních zastavitelných plochách – přípustné v souladu se stavebním zákonem.*“ V nezastavěném a nezastavitelném území pak pouze ve vazbě na činnost na daném pozemku (např. zahradnictví).
60. Napadené OOP ve vymezených plochách (včetně ploch OV) zařadilo mezi nepřípustné využití stavby pro reklamu a mezi přípustné využití výslovně zahrnulo reklamní zařízení do 8 m<sup>2</sup> (v některých plochách, např. plochách pro bydlení, byla stanovena jako přípustná pouze reklamní zařízení do 3 m<sup>2</sup>, tyto plochy však nejsou předmětem přezkumu v nyní posuzované věci).
61. V odůvodnění napadeného OOP odpůrce k této regulaci uvedl v kapitole 10.1.2 nazvané „*Úprava podmínek využití ploch*“, že byla provedena úprava podmínek využití ploch podle požadavků zadání. Byly doplněny, resp. zpřesněny regulativy u některých ploch – jedná se o regulace, které nemění charakter plochy, spíše doplňují a zpřesňují možné využití, popř. prostorové uspořádání; doplnění vycházejí z nesrovnalostí zjištěných při rozhodování. Dále odůvodnění ve zmíněné části uvádí, že byly doplněny mimo jiné následující požadavky: „*úprava regulací ohledně reklamních zařízení: byly stanoveny max. plošné rozměry v dříve neregulovaných (resp. regulovaných pouze podmínkami SZ) ‚stavebních‘ plochách; v nezastavěném území jsou reklamní zařízení a stavby pro reklamu nepřípustné.*“

62. V rozhodnutí o námitkách (ve vztahu k námitkám jiných osob než navrhovatelů) odpůrce uvedl, že změna č. 3 zásadně nemění využití pozemků. Pouze doplňuje podmínky využití o regulaci mimo jiné staveb pro reklamu a reklamních zařízení. Úprava podmínek pro umístění reklamních zařízení a staveb pro reklamu byla v dosavadním územním plánu řešena nejednoznačně. Z tohoto důvodu byla tato problematika zpřesněna. Změna č. 3 umožňuje reklamní zařízení do 8 m<sup>2</sup>. Stavba pro reklamu je změnou územního plánu stavba reklamního zařízení nad 8 m<sup>2</sup>. V této souvislosti pak odpůrce odkázal na definici uvedených termínů uvedenou v bodu 6.1 platného územního plánu.
63. Z uvedeného je zřejmé, že výslovnou úpravou připuštění reklamních zařízení do 8 m<sup>2</sup> ve vymezených plochách (včetně plochy OV) a zároveň zákazem staveb pro reklamu (tedy staveb větších než 8 m<sup>2</sup>) odpůrce sledoval zpřesnění dosavadní úpravy v územním plánu, která byla v rámci prověření stávající regulace vyhodnocena jako nejednoznačná. Původní územní plán totiž v této otázce v zastavitelných plochách (s výjimkou obytného území) pouze obecně odkazoval na stavební zákon. Zároveň muselo být respektováno využití konkrétní plochy. Umístění reklamních zařízení nebo staveb pro reklamu by muselo být přinejmenším (podmíněně) přípustné. V případě ploch OV, které jsou předmětem přezkumu v nyní posuzované věci, nemuselo být před změnou č. 3 posouzení otázky přípustnosti reklamních zařízení nebo staveb pro reklamu skutečně jednoznačné. Jak již soud opakovaně zdůraznil, plochy OV jsou plochy určené primárně pro stavby veřejného občanského vybavení, tedy stavby a zařízení zřízené nebo užívané ve veřejném zájmu. Vymezení přípustného (doplňkového) využití této plochy výslovně reklamní zařízení ani stavby pro reklamu nezmiňovalo, a mohly tak vznikat pochybnosti, zda je takové využití plochy přípustné (srov. vymezení využití této plochy shrnuté výše v bodech 32 až 34).
64. Zvolené řešení je podle soudu odůvodněno racionálními důvody, přičemž z hlediska rozlišení přípustných reklamních zařízení a nepřípustných staveb pro reklamu byl jako velikostní kritérium zvolen v zákoně užívaný parametr 8 m<sup>2</sup>. Soud nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů, že odůvodnění napadeného OOP je v této otázce nedostatečné, protože je příliš uniformní, příliš obecné a nezohledňuje jednotlivá specifika. Navrhovatelé neupřesnili, jaká specifika odpůrce opomněl zohlednit.
65. K námitce navrhovatelů, že v ploše OV [na ubytovacím zařízení ve vlastnictví navrhovatelky b)] mají umístěnu řádně povolenou stavbu pro reklamu přesahující 8 m<sup>2</sup>, soud doplňuje, že regulace obsažená v napadeném OOP dopadá jen na *budoucí*, nikoli současné využití jejich pozemků. Mají-li navrhovatelé v dotčené ploše řádně povolenou stavbu, jak tvrdí, nejsou jejich vlastnická práva k ní novou regulací nijak dotčena.
66. Namítají-li navrhovatelé, že mají legitimní zájem na tom, aby z hlediska staveb, a tím i nároků na následnou údržbu pro potencionálního vlastníka, bylo možné nabídnout variabilní řešení v různých výměrách, včetně těch menších, lze pouze konstatovat, že reklamním zařízením menším než 8 m<sup>2</sup> napadené OOP nebrání.
67. V dalších námitkách navrhovatelé poukazovali na možnost efektivnější regulace, která podle jejich názoru podstatně méně omezuje vlastníky pozemků, a namítali, že neexistuje vazba mezi deklarovanými cíli a zvolenými prostředky a že regulace velikosti ploch je nadbytečná, čímž nepřiměřeně omezuje jejich vlastnická práva. Jinými slovy, brojili proti nepřiměřenosti regulace zvolené v napadeném OOP. Jak již však soud uvedl výše, v procesu přijímání napadeného OOP navrhovatelé námitku nepřiměřenosti vůbec

neuplatnili, soud se jí proto nemůže věcně zabývat. V podrobnostech soud pro stručnost odkazuje na svou argumentaci uvedenou výše v bodech 48 až 56.

68. Ve vztahu k námitce, že napadené OOP nechrání ochranu krajinného rázu, průchodnost území, retenci krajiny ani ochranu kulturních a historických hodnot, soud doplňuje, že se jedná pouze o velmi obecnou formulaci, která stěží naplňuje požadavky na řádně uplatněný návrhový bod. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sice připustil, že navrhovatel se může v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu, pokud napadená úprava skutečně negativně zasahuje do jeho právní sféry (viz usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS). O tento případ se však v posuzované věci nejedná, neboť navrhovatelé nijak neupřesnili, jak se tvrzená absence ochrany zmíněných veřejných zájmů dotýká jejich právní sféry.

#### V. Závěr a náklady řízení

69. Soud neshledal žádný návrhový bod důvodným a nezjistil ani žádnou vadu napadeného OOP, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto návrh podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.
70. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Úspěšnému odpůrci soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť ji nepožadoval.

#### Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 1 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 25. března 2021



**Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.**  
předseda senátu