



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců Mgr. Jana Šmakala a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

navrhovatele: **P. V.**
zastoupený advokátem JUDr. Václavem Faltýnem,
sídlem nám. Míru 143, Domažlice,

proti
odpůrkyni: **Obec Tlumačov,**
sídlem Tlumačov 107, Tlumačov,

za účasti osob
zúčastněných na
řízení:

1. M. V.
2. P. K.
3. Z. K.
4. J. B.
5. E. B.
6. B. M.

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územní plán Tlumačov, schváleného usnesením zastupitelstva obce Tlumačov ze dne 9. 10. 2020, č. 71, účinného od 30. října 2020

takto:

I. Návrh se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Usnesením zastupitelstva obce Tlumačov ze dne 9. 10. 2020, č. 71 účinného od 30. října 2021 byl schválen Územní plán Tlumačov.
2. Navrhovatel žádal zrušení části opatření obecné povahy v rozsahu vymezujícím v grafické i textové části využití plochy s označením „plochy zemědělské – TTP (ZT)“ ve vztahu k pozemku p. č. XA v katastrálním území T. u D., poněvadž byl zkrácen na svých právech. V této souvislosti namítl, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu se zákonem, poněvadž došlo k porušení právních předpisů a rovněž principu proporcionality. Změna funkčního využití pozemku navrhovatele tak negativně zasáhla do jeho vlastnického práva. Negativní dopad schváleného územního plánu ve vztahu k navrhovateli spočívá ve funkčním využití jeho pozemku p. č. XA v katastrálním území T. u D. Dle předchozího schváleného územního plánu z roku 2002 měl jeho pozemek funkční využití jako zastavitelná rozvojová plocha pro bydlení R5. Přičemž dle nového územního plánu je funkční využití jeho pozemku označeno jako „plocha zemědělská – TTP (ZT)“, s hlavním využitím trvalého travního porostu (louky a pastviny), s nepřipustným využitím pro veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím, tedy včetně jakýchkoliv staveb pro bydlení. Po vyhotovení původního návrhu územního plánu byl přitom pozemek navrhovatele stále ještě určen k využití jako rozvojová plocha bydlení R18-BO. Až dne 22. 6. 2020, kdy proběhlo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu obce Tlumačov, byla provedena změna, jež spočívala ve změně funkčního využití pozemku navrhovatele. Příčinou této změny byly námitky zástupce veřejnosti a dalších občanů proti vymezení nových zastavitelných ploch bydlení na Filipově Hoře. Tyto námitky poukazyvaly na nedostatek vody na Filipově Hoře a na zahušťování velmi rozvolněné zástavby s nedostatečnou kapacitou příjezdových komunikací, tedy zásahy, které by vedly k nezvratné změně urbanistické koncepce, pakliže by došlo k zástavbě ploch pro bydlení.
3. Nezákonnost a nepřiměřenost napadené části územního plánu navrhovatel spatřoval v několika důvodech. Prvotním je jeden z hlavních cílů rozvoje území dle zveřejněných zásad strategie rozvoje obce Tlumačov pro období 2015–2025: tím je pozvolný růst počtu obyvatel a podpora mladých rodin k usazení v dané oblasti za účelem stabilizace populace. Odstraněním zastavitelné plochy navrhovatele dochází k popření těchto cílů. Ve spojitosti s výše uvedeným byla z návrhu územního plánu zastavěná plocha bydlení navrhovatele odstraněna na základě těchto skutečností: Velmi křehká rovnováha mezi stavem spodních vod a její spotřebou, neboť problémy se zásobováním pitnou vodou se projevují již od roku 2015, kdy domovní studny a vrty svojí kapacitou pro běžný provoz domácnosti sotva postačují. Výstavbou tří nových rodinných domů na nově vymezených zastavitelných plochách R18-BO a R21-BO dojde s jistotou ke zvýšení spotřeby podzemní vody a tedy ke snížení jejího stavu ve stávajících studních a vrtech. Dle navrhovatele onu zmíněnou „vysokou pravděpodobnost hraničící s jistotou“ vyvrací hydrogeologický posudek experta z oboru hydrogeologie, poněvadž pozemek navrhovatele nabízí dostatečný zdroj podzemní vody pro účely individuálního zásobování, aniž by stavbou studny na jeho pozemku byly negativně ovlivněny okolní vodní zdroje. Nadto lze obavy ve vztahu k pozemku navrhovatele považovat za nepřesvědčivé v kontrastu s tím, že v bezprostřední

blízkosti nikomu nepřekáží penzion s wellness, jež byl otevřen v srpnu 2021 čili až po vydání nového územního plánu, ač jeho nároky na spotřebu vody, kapacitu veřejných prostranství a přístupových komunikací, potažmo s tím spojenou likvidaci odpadních vod jsou daleko vyšší nežli výstavba rodinného domu navrhovatele. Navrhovatel je přesvědčen o tom, že zachováním původního funkčního využití jeho pozemku a výstavbě jeho rodinného domu by rozhodně nedošlo k popření hlavního cíle rozvoje území, čili zachování charakteru Filipovy Hory jako sídla s velmi rozvolněnou urbanistickou strukturou v krajině. Natož k popření základního principu urbanistické koncepce, jež je charakteristická svou zástavbou spočívající ve splynutí s krajinou, přičemž musí být pochopitelně zamezeno zahušťování této struktury a výstavby v pohledově exponovaných místech/horizontech bez historické kontinuity. Tím vším, co bylo zmíněno ve spojitosti se změnou funkčního využití pozemku navrhovatele, by došlo k úplnému popření zásady proporcionality, jež se promítá do zásady zákazu zneužití správního uvážení, ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, jakož samotné zásady legitimního očekávání včetně minimalizace zásahu do vlastnických práv. Argumenty tkvící v nedostatku vody a nedostatečné kapacitě dopravní infrastruktury tedy nemají objektivní podklad a nejsou podloženy žádnými posudky. Omezení vlastnických práv navrhovatele přesahuje spravedlivou míru.

4. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvedla, že všechny námitky byly řádně a zevrubně vypořádány a v žádném případě je nelze považovat za zavádějící, nepřesvědčivé či nedostatečné, jak uvádí navrhovatel, neboť splňují veškeré náležitosti ve smyslu § 68 správního řádu. Odpůrkyně též považovala některé důvody návrhu za zavádějící, neboť byly a úmyslně podány tak, aby z nich vyplynulo omezení vlastnických práv navrhovatele přesahující spravedlivou míru. K tomu lze podotknout, že za 18 let platnosti předchozího územního plánu byly v těchto rozvojových plochách postaveny 2 rodinné domy, přičemž poslední z nich v roce 2006. Dle § 18 odst. 4 stavebního zákona se zastavitelné plochy vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Vzhledem k míře využívání rozvojových ploch a vzhledem k problémům s dopravní a technickou infrastrukturou na Filipově Hoře se nejevilo jakožto účelné zde vymezovat zastavitelné plochy. Územní plán má soustavně a komplexně řešit účelné využívání území, proto také v pravidelných intervalech dochází k vyhodnocování územního plánu, z kterého může vyplynout potřeba jeho změny. Vlastníci pozemků nemohou tedy legitimně očekávat, že v jednom územním plánu vymezená zastavitelná plocha zůstane rovněž vymezena v novém územním plánu, jestliže roky či desítky let nedochází k využití těchto ploch. V neposlední řadě je nutno zohlednit rovněž podporu obyvatel zejména s ohledem na námitky k územnímu plánu. Zrušení jedné zastavitelné plochy pro max. 2 bytové jednotky nemůže mít význačný vliv na příliv mladé generace a posílení nepříznivého demografického vývoje. Při rušení zastavitelné plochy navrhovatele z původního návrhu územního plánu přihlížela odpůrkyně ke zkušenostem vlastním a ke zkušenostem místních obyvatel z posledních let, kdy dochází k problémům se zásobováním vodou. Expertní posudek nepřepokládá ovlivnění okolních studní, ale pro posouzení reálného ovlivnění či neovlivnění okolních studní uvádí, že je potřeba pasportizace okolních studní jako součást čerpací zkoušky navrhovaného vodního zdroje na pozemku navrhovatele. Z posudku tedy vyplývá, že zatím nedošlo k praktickému ověření okolních zdrojů. Proto na základě výše uvedených skutečností odpůrkyně navrhuje, aby byl návrh zamítnut.
5. Osoby zúčastněné na řízení uplatnily argumenty, které měly k návrhu na změnu

územního plánu, tj. ve prospěch stávajícího znění.

Posouzení věci

6. Návrh není důvodný. Navrhovatel nemá právo na to, aby funkční využití jeho pozemku zůstalo zachováno, a v poměrech konkrétního případu neměl ani žádné právem chráněné očekávání, že ke změně funkčního využití nedojde, resp. že bude v místě moci postavit rodinný dům. Jeho argumenty odpůrkyně vzala v potaz a vypořádala se s nimi dostatečným způsobem. Napadená část územního plánu není v rozporu se zákonným účelem územního plánu jako koncepčního nástroje rozvoje území. Závěry odpůrkyně o potřebě předcházet nedostatku vody a zahušťování rozvolněné zástavby mají dostatečnou oporu v podkladech i odůvodnění územního plánu a svým rozsahem přiměřeně odpovídají podkladům, které předložil navrhovatel ve svůj prospěch.

Obecná východiska přezkumu

7. Ve správním soudnictví je dlouhodobě ustáleno, že při přezkumu územně plánovací dokumentace je třeba postupovat zdrženlivě s vědomím toho, že jde o výsledek uplatnění ústavně zaručeného práva na samosprávu. Územně plánovací dokumentace v zásadě představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Jejím obsahem by mělo být nalezení rovnováhy mezi jednotlivými zájmy v území, což vyžaduje komplexní úvahy odborné, ale též politické povahy. Výsledek samosprávné (politické) vůle nemůže soud revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Může však zasáhnout tam, kde v procesu pořizování územně plánovací dokumentace zazněly konkrétní námitky směřující k ochraně práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů, aniž by byly vypořádány způsobem odůvodňujícím potřebu zásahu veřejné moci [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291), sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 9. 11. 2017 (N 207/87 SbNU 377) a nálezy sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018 (N 179/91 SbNU 225)].
8. Soud se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. 10. 2007, č. 1462/2008 Sb. NSS). Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickou diskrecí zastupitelského orgánu územní samosprávy a je projevem práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by jistě byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS čj. 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. 2. 2011, č. 2552/2012 Sb. NSS).

Legitimní očekávání

9. Nelze přisvědčit tvrzení o tom, že bylo porušeno legitimní očekávání navrhovatele. Je zřejmé, že funkční využití pozemku navrhovatele, resp. jeho právního předchůdce řadu let umožňovalo stavbu rodinných domů (od roku 2002). Navrhovatel ani jeho právní předchůdce však nepřistoupili k tomu, že by této možnosti využili. Bylo tedy stěžejně očekávatelné, že územní plán nutně musí zachovat dosavadní úpravu, které nebyla po dobu téměř 20 let využita.
10. Pro existenci právem chráněného zájmu navrhovatele je významné to, co pro stavbu fakticky učinil, nikoliv jen to, že oznámil záměr postavit na pozemku dům (dlužno podotknout, že toto tvrzení navrhovatel nijak neprokazoval nad rámec obsahu dokumentace samotné odpůrkyně).

11. Pokud si navrhovatel do budoucna chtěl spolehlivě zajistit možnost zástavby pozemku, měl získat ještě před schválením nového územního plánu pravomocné územní rozhodnutí na umístění konkrétní stavby. V takovém případě by se jej změna využití pozemku v územním plánu nedotkla a mohl by na něm v souladu s územním rozhodnutím stavbu realizovat (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 270/2019-38 ze dne 21. 8. 2020).
12. Existenci právem chráněného zájmu však může založit i jiná činnost, neboť existuje řada záměrů, které ke svému uskutečnění vždy nemusí územní rozhodnutí vyžadovat, nebo záměrů, jejichž realizace může z rozumných důvodů vyžadovat delší dobu a celý řetěz úředních povolení, u nichž je územní rozhodnutí či souhlas až posledním krokem. Míra investovaného času a prostředků do takových přípravných prací jsou způsobilé založit legitimní očekávání, od něž nemůže obec pořizující územní plán zcela odhlížet, ale musí mu v rámci citlivého hodnocení míry zásahu vyvolaného novou regulací přiřadit odpovídající váhu (srov. rozsudek NSS č. j. 10 As 197/2019-46 ze dne 30. 10. 2020). Takovou činnost však navrhovatel netvrdil a neprokazoval.
13. Není přitom úplně a přesně vypovídající tvrzení navrhovatele, že ke změně funkčního využití došlo až v návaznosti na jeho kroky. K přijetí územního plánu jistě došlo až poté, co navrhovatel své námítky proti návrhu územního plánu uplatnil. Nelze však pominout, že jiní obyvatelé – například i osoby zúčastněné na řízení 3) až 6) – uplatnili svůj požadavek na změnu funkčního využití (odstranění zastavitelných ploch) již v roce 2017 ve vztahu k návrhu zadání územního plánu a poté i v rámci pořizování samotného územního plánu v roce 2019 (například všechny osoby zúčastněné na řízení). Teprve v návaznosti na tyto požadavky navrhovatel reagoval tvrzením o záměru postavit rodinný dům.
14. Jinými slovy řečeno, změna funkčního využití pozemku navrhovatele nebyla svévolí směřující k překažení existujícího záměru žalobce, ale byla výrazem dlouhodobého požadavku některých obyvatel Filipovy Hory, který existoval již v době, kdy žalobce nebyl ani vlastníkem pozemku. Nemohlo tak vzniknout žádné očekávání žalobce, které by bylo lze považovat za právní pozici hodnou ochrany.

Vypořádání námitek navrhovatele

15. Soud se neztotožnil ani s tvrzením navrhovatele, že odpůrkyně rozhodla o jeho námitkách nepřezkoumatelně a nepřesvědčivě. Naopak shledal, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách společně s odůvodněním samotného územního plánu dostatečně vysvětluje přílehlavé úvahy, které vedly ke změně funkčního využití pozemku navrhovatele.
16. Není úkolem soudu odpovídat na každou jednotlivou námitku navrhovatele, tím spíše ne v situaci, kdy navrhovatel opakovaně uplatňuje ty samé námítky, protože nesouhlasí s jejich vypořádáním. Soud je proto vypořádal souhrnně, s případným zdůrazněním dílčích hledisek.
17. Napadenou část územního plánu nelze považovat za odůvodněnou vnitřně rozporně. Skutečnost, že účelem územního plánu je též rozvoj bydlení (ovšem v mezích trvale udržitelného rozvoje území), neznamená, že každá část regulované oblasti musí být rozvíjena stejně. Z územního plánu jasně plyne, že reguluje dva sídla rozdílné povahy: Tlumačov a Filipovu Horu. Pro obě tato sídla územní plán vymezil plochy, v nichž je umožněna stavba rodinných domů, jakkoliv na Filipově Hoře pouze jednu plochu s možností postavit jeden dům (P07-BO). Zjevně tedy územní plán k rozvoji bydlení přispívá a zástavbu úplně nevylučuje. Distribuce toho rozvoje v území je především

politickou úvahou odpůrkyně, které soudu nepřísluší přezkoumávat.

18. Není důvodné tvrzení, že úvahy odpůrkyně nemají oporu ve spisovém materiálu. Městský úřad Domažlice, odbor životního prostředí, již 20. 9. 2017 vydal nesouhlasné stanovisko s vymezením ploch pro rodinné domy s ohledem na vysokou estetičnost území, krajinný ráz a dosavadní nevyužití stávajících ploch pro bydlení. Povodí Vltavy, státní podnik, sdělil dopisem ze dne 18. 9. 2019, že zásobování Filipovy Hory pitnou vodou musí i v budoucnu spočívat v individuálním zásobování z domovních studní, protože stavba vodovodu není z finančních důvodů plánována (na rozdíl od samotného Tlumačova). Dále byl v průběhu pořizování územního plánu předložen dopis společnosti Chodské vodárny a kanalizace, a. s., ze dne 9. 9. 2019 adresovaný osobě zúčastněné na řízení 2). Z jeho obsahu plyne, že stanovení nákladů na zásobování pitnou vodou a jeho cenu lze určit jen obtížně, je finančně náročné, nelze je přislíbit pravidelně a je vyloučeno, že by takto mohlo být zásobováno vícero obyvatel Filipovy Hory.
19. Z těchto podkladů tedy odpůrkyně mohla rozumně dovodit, že je v zájmu krajinného rázu omezit stávající nevyužité plochy bydlení na Filipova Hoře. Stejně tak mohl dovodit, že v místě je a bude problém s externími dodávkami pitné vody, který je pro sídlo patrně dosti významný, jestliže na nedostatek vody tamní obyvatelé upozorňují kontinuálně od roku 2017, tedy od počátku prací na novém územním plánu.
20. Navrhovatel oproti tomu předložil hydrogeologický posudek ze dne 5. 5. 2020. S ním se však odpůrkyně dostatečně vypořádala. Přílehavě totiž upozornila na skutečnost, že závěry zpracovatele posudku pouze nepředpokládají ovlivnění okolních studní a hladiny a množství podzemních vod. Z posudku tak plyne, že skutečně využitelná vydatnost vodního zdroje i případné ovlivnění okolních studní by bylo třeba prověřit čerpací zkouškou a měřením odezvy ostatních studní.
21. Lze tedy shrnout, že z hlediska zásobování sídla Filipova Hora pitnou vodou měla odpůrkyně informaci o dlouhodobých potížích obyvatel s množstvím podzemních vod i informaci o ekonomicky i technicky problematickém zásobování jiným způsobem. Jistě by bylo možné tyto informace doložit ještě nějakými podklady, ani navrhovatel je však v průběhu pořizování územního plánu podrobně nerozporoval. Soud tak dospěl k závěru, že šlo o podklady relevantní a dostatečné. Jakkoliv navrhovatel předložil hydrogeologický posudek, ani z něj neplyne, že by obavy stávajících obyvatel byly liché či bez dalšího vyvrácené. Za toho stavu odpůrkyně nijak nepochybila, pokud z těchto informací o kolidujících zájmech preferovala zájem obyvatel na zachování stávajícího stavu. Nejde o rozhodnutí odborně nemožné či svévolné v prostoru možné politické úvahy.
22. Soud neshledal postup odpůrkyně vadným ani z hlediska toho, jak uchopila požadavek rozvolněné zástavby charakteristický pro Filipovu Horu. Navrhovatel má pravdu v tom, že umístění jediného rodinného domu na pozemku p. č. X by tento požadavek byl nejspíš dodržen. To však nevylučuje změnu funkčního využití (bez domu bude požadavek rozvolněné zástavby dodržen tím spíše). Odpůrkyně přitom jednala v souladu se stanoviskem městského úřadu, odboru životního prostředí, který nesouhlasil se zachováním dosud (dlouhodobě) nevyužitých ploch pro bydlení. Tento postup odpovídá i závěrům navrhovatelem odkazovaného rozsudku NSS č. j. 1 AOs 1/2013-85 ze dne 6. 6. 2013: postup odpůrkyně byl jasně a rozumně vysvětlen jako změna toho, jakým směrem se sídlo má rozvíjet, neboť dosavadní plán rozvoje nebyl dlouhodobě využit (odpůrkyně nerozporovaně uvádí, že v plochách pro cca 17 domů byly za 18 let postaveny dva domy).

23. Je přitom bez významu, že existují i obyvatelé Filipovy Hory, kteří nemají vůči stavbě rodinného domu navrhovatele námitky. To posuzuje odpůrkyně v rámci své politické úvahy, nikoliv soud při přezkumu zákonnosti územního plánu. Z obsahu spisu ani z argumentace navrhovatele nelze dovodit, že by postup odpůrkyně byl svévolný a směřoval pouze k ochraně jedné izolované skupiny zájmů v území (zejména zájmu některých dosavadních obyvatel).
24. Závěrem pak soud neshledal jako významné pro rozhodnutí úvahy o stávající kapacitě komunikací na Filipově Hoře. Vypořádání odpovídající námitky žalobce je dostatečné. Samotné dodržení limitu podle příslušné normy ČSN neznamená, že faktické využití komunikací v sídle je podle podmínek obtížné (zejména v zimě, jak někteří obyvatelé namítali). Především však úvahy odpůrkyně spočívají na požadavku zásobování pitnou vodou a rozvolněné zástavbě, takže se samotná otázka kapacity komunikací je pro rozhodnutí podružná.

Závěr

25. Napadenou část územního plánu obce Tlumačov soud neshledal z výše uvedených důvodů nezákonnou, nepřiměřenou ani svévolnou. Návrh proto zamítl podle § 101d odst. 2 s. ř. s.
26. Navrhovatel neměl ve věci úspěch a úspěšné odpůrkyni nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů nemají, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 31. ledna 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu