



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. et Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

navrhovatel: **D. W.**
bytem X
zastoupený Mgr. Ing. Veronikou Hardtovou, advokátkou
sídlem Krkonošská 1474/1, Praha

proti

odpůrkyně: **obec Tismice**
sídlem Tismice 136, 282 01

za účasti **1) J. K.**
2) B. K.
oba bytem Tismice 10, 282 01
oba zastoupení Mgr. Ing. arch. Markem Dolejšem, advokátem
sídlem Václavské náměstí 828/23, Praha

o **návrhu na zrušení opatření obecné povahy** – části změny č. 1 územního plánu Tismice, vydané usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 10. 6. 2021 č. 7/3/2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatel podal dne 15. 6. 2022 ke zdejšímu soudu návrh na zrušení v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), a to v rozsahu vymezení plochy „SR1 – plochy občanského vybavení - sport a rekreace“ (dále „SR1“).
2. Ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že je napadeným územním plánem zkrácen na svém vlastnickém právu, neboť je vlastníkem pozemků p. č. st. XA, st. XB, XC, XD, XE a XF, vše katastrální území Tismice (stejně jako dále zmíněné pozemky). Plocha SR1 přitom s těmito pozemky navrhovatele, kde i bydlí, bezprostředně sousedí.
3. Navrhovatel odpůrkyni vytýká, že nezveřejnila návrh na pořízení změny územního plánu, že je územní plán v rozporu s Politikou územního rozvoje České republiky (dále „PÚR“) a se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (dále „ZÚR“), že nesplňuje podmínky pro vymezení nových zastavitelných ploch dle § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), že vymezení plochy SR1 přinese negativní dopady do jeho práv, že se odpůrkyně nedostatečně vypořádala s jeho námitkami a že je vymezení plochy SR1 neproporcionální.
4. Odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení, kterými jsou spoluvlastníci pozemků p. č. 24/1, 28 a 1336/2, na kterých je sporná plocha SR1 vymezena, s návrhem nesouhlasí a navrhuji jeho zamítnutí. Blíže je argumentace všech stran rekapitulována v souvislosti s vypořádáním jednotlivých námitek níže.

Obsah napadeného územního plánu

5. Soud zjistil z obsahu spisové dokumentace, zejména z napadeného územního plánu, následující.
6. Dosavadní územní plán byl vydán usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 10. 2. 2020. Území nyní zahrnuté do plochy SR1 v něm bylo součástí plochy PZ – plochy zemědělské.
7. Dne 15. 4. 2020 zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o pořízení změny č. 1 tohoto územního plánu, a to zkráceným postupem dle § 55a odst. 2 stavebního zákona. Tuto změnu č. 1, kterou navrhovatel nyní v části vymezující plochu SR1 napadá, zastupitelstvo odpůrkyně vydalo dne 10. 6. 2021.
8. Plocha SR1 je napadeným územním plánem nově začleněna mezi zastavitelné plochy jako „plocha občanského vybavení – sport a rekreace“. Podmínky využití jsou stanoveny následovně:

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

PLOCHY OBČANSKÉHO VYBAVENÍ – SPORT A REKREACE (SR)

Území sloužící pro sport, tělovýchovu a volný čas.

Hlavní funkční využití: sportovní zařízení.

Přípustné funkční využití: -.

Podmíněně přípustné funkční využití: bydlení, ubytovací zařízení (do kapacity 50 lůžek), obchodní zařízení (do kapacity 100 m² hrubé užitné plochy), drobná výroba nerušící a služby - vždy v souvislosti s dominantním funkčním využitím. Podmínkou je, že nesmí být v rozporu s hlavním funkčním využitím a nesmí narušit stávající charakter území.

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

Prostorové uspořádání: -.

Lokalita SR1 – doplňující podmínky:

Lokalita je určena pro výstavbu rekreačního areálu, stavby pro bydlení jsou nepřípustné.

Doplňující prostorová regulace:

- podíl nezastavěné části stavebního pozemku min. 90 %
- maximální půdorys jednotlivých staveb 75 m²
- zástavba s maximálně 1 nadzemním podlažím + využitelným podkrovím, max. výška zástavby 9 m od úrovně původního terénu
- výstavba staveb pro rekreaci v ploše je podmíněna navýšením kapacity vodovodu obsluhujícího obec Tismice, která bude odpovídat potřebám vyplývajícím z rozvoje obce navrženého v Územním plánu Tismice

(str. 16–17 textové části napadeného územního plánu)

9. K vymezení plochy SR1 je v odůvodnění napadeného územního plánu uvedeno: „Změnou č. 1 byla vymezena nová zastavitelná plocha na jižním okraji sídla Tismice. Tato plocha byla vymezena na základě konkrétního záměru spočívajícího ve zřízení menšího rekreačního areálu s možností krátkodobého ubytování. Lokalizace tohoto areálu je přímo navázána na stávající rodinný dům se zahradou, přičemž přes tento pozemek je vzhledem ke složitějšímu terénním podmínkám nejpravděpodobnější dopravní napojení vymezené plochy SR1. Plošná a prostorová regulace je specificky zaměřena tak, aby odpovídala charakteristice předloženého záměru. Ze strany obce je akceptován podnět na provoz menšího rekreačního areálu, který může představovat oživení podmínek pro podnikání v obci. Na druhou stranu jsou ze strany vedení obce neakceptovatelné takové formy podnikání, které by byly založeny na pouhém hromadném ubytování, neboť ta jsou v podobě typicky dělnických ubytoven často spojena s riziky pro sociální soudržnost v obci.“ (str. 59).
10. V části týkající se předpokládaného odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je k předmětné ploše dále uvedeno: „Zastavitelná plocha SR1 je vymezená v rozsahu pozemků stávajících zahrad vytvářejících výběžek volné krajiny unikající z jihu mezi zastavěné stavební pozemky historických chalup na jižním okraji zástavby sídla Tismice. Předmětné zahrady v ploše SR1 vytvářejí s přilehlými zastavěnými pozemky venkovských chalup jeden funkční celek, vzhledem k plošnému rozsahu zahrad však nejsou zahrnuté do zastavěného území spolu s přilehlými zastavěnými stavebními pozemky. Vymezením plochy SR1 tak dojde k zarovnání zastavěného území a k přičlenění těchto zahrad do zastavěného území. Vlastníci domu č.p. 10, kteří jsou majiteli zahrad v ploše SR1 [tj. osoby zúčastněné na tomto soudním řízení, pozn. soudu], mají záměr využít velké zahrady jižně od svého domu pro zřízení menšího rekreačního zařízení s možností krátkodobého ubytování typu glamping atp. Na zahradách není plánována

žádná rozsáhlá nová výstavba, tomu odpovídají i stanovené podmínky prostorového uspořádání. Plošná a prostorová regulace je specificky zaměřena tak, aby odpovídala charakteristice předloženého záměru. Provoz menšího rekreačního areálu může představovat oživení podmínek pro podnikání v obci a zvýšit tak zároveň atraktivitu obce Tismice pro cestovní ruch“ (str. 86).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

11. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Mezi stranami není sporu, že navrhovatel je skutečně vlastníkem výše uvedených pozemků sousedících s územím, které napadený územní plán nově reguluje jako zastavitelnou plochu a předpokládá v něm výstavbu rekreačního areálu. Navrhovatel současně v návrhu tvrdí, že vymezením této plochy dochází k negativnímu zásahu do jeho vlastnického práva, neboť bude mj. ohrožen imisemi z provozu předpokládaného rekreačního areálu, dojde k významnému snížení hodnoty jeho pozemků a snížení pohody jeho bydlení. Odpůrkyně nepopírá, že územní plán se v napadeném rozsahu dotýká právní sféry navrhovatele. Tyto tvrzené dopady do právní sféry navrhovatele jsou nepochybně myslitelné. Soud tak shledal, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, odst. 34]. Ostatně jeho legitimaci k podání návrhu nikterak nezpochybnily ani odpůrkyně, ani osoby zúčastněné na řízení.
12. Napadený územní plán nabyl účinnosti dne 2. 7. 2021. Návrh byl podán dne 15. 6. 2022, tedy v zákonné roční lhůtě (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
13. Před samotným posouzením jednotlivých námitek soud považuje za vhodné připomenout základní zásady soudního přezkumu územních plánů.
14. Soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), a je vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
15. V rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, NSS konstatoval, že *„v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře na to, že Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v*

nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.“ (odst. 114).

16. Tyto závěry potvrzuje i novější, obdobně formulovaná judikatura: „*Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“ (viz například rozsudky ze dne 12. 10. 2018, čj. 4 As 281/2018-41, odst. 16, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, odst. 65).*
17. Soud dále zdůrazňuje, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (viz rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, odst. 24, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, odst. 52, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2019, č. j. 76 A 4/2019-47, odst. 25). Vždy musí být patrný vztah alespoň potenciální příčinné souvislosti mezi navrhovatelem namítaným pochybením a zásahem do jeho práv, jinak nemá smysl se takovou námitkou věcně zabývat (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS).

Posouzení námitek soudem

18. Pro lepší přehlednost soud odůvodnění tohoto rozsudku strukturoval dle jednotlivých okruhů, jak jsou vymezeny v návrhu. V jejich souvislosti soud vždy nejprve ve stručnosti rekapituluje argumenty navrhovatele, odpůrkyně i osob zúčastněných na řízení, na což navazuje posouzení argumentace ze strany soudu.

A. Nezveřejnění příloh usnesení zastupitelstva

Argumentace stran

19. Navrhovatel zaprvé namítá, že k usnesení ze dne 15. 4. 2020, kterým zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo o pořízení změny č. 1 územního plánu, nebyly přiloženy avizované dokumenty – návrh na pořízení změny územního plánu a stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 23. 3. 2020. Nejsou ani součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva, ačkoliv by to tak být mělo. Z tohoto důvodu nelze posoudit, zda návrh změny územního plánu odpovídá svým obsahem schválenému návrhu na pořízení změny. Navíc ze samotného usnesení není zřejmé, zda zastupitelstvo rozhodlo o pořízení změny z vlastního podnětu či na návrh. Došlo k porušení stavebního zákona.
20. Odpůrkyně pochybení odmítá. Tvrdí, že zákon neukládá obcím povinnost zveřejňovat na úřední desce či internetových stránkách usnesení přijatá zastupitelstvem. Tyto úkony odpůrkyně činí z dobré vůle nad rámec zákonných povinností. Obec přílohy přijatých

usnesení nezveřejňuje standardně. Důvodem jsou technická omezení.

21. Navrhovatel v replice na podporu své argumentace o povinnosti zveřejnit uvedené přílohy poukázal na § 97 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení). Dále poukázal na § 55a odst. 2 a 3 stavebního zákona, které podle něj rozlišují mezi tím, zda je změna územního plánu pořízena z vlastního podnětu či na návrh.

Posouzení soudu

22. Námitka není důvodná ze dvou důvodů.
23. Zaprvé, právní úprava odpůrkyni neukládá, aby zveřejnila samotný návrh vedoucí k rozhodnutí zastupitelstva o pořízení územního plánu či stanovisko krajského úřadu k němu. Takovou povinnost nelze dovodit z obecné povinnosti obce informovat o činnosti jejích orgánů dle § 97 obecního zřízení ani z žádného ustanovení stavebního zákona. Ustanovení § 93 odst. 1 obecního zřízení obecnímu úřadu toliko ukládá, aby dopředu veřejnost informoval o konání zasedání zastupitelstva, včetně navrženého programu, které je ze zákona veřejné (§ 93 odst. 3 obecního zřízení). Navrhovatel nenamítá, že tyto povinnosti byly porušeny. Tudíž se mohl příslušného zasedání, kde se o pořízení změny územního plánu rozhodovalo, zúčastnit.
24. Pokud navrhovatel argumentoval tím, že v případě nezveřejnění uvedených dokumentů nelze přezkoumat, zda návrh na pořízení změny územního plánu odpovídá zastupitelstvem schválenému usnesení, soud podotýká, že zastupitelstvo může rozhodnout o pořízení územního plánu i ze své vlastní iniciativy [§ 44 písm. a) stavebního zákona]. Toto rozhodnutí je v zásadě výhradně na úvaze zastupitelstva [§ 44 a § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona]. Nic mu tedy nebrání v tom, aby v souvislosti s projednáváním návrhů podaných dle § 44 písm. b) – e) stavebního zákona [fakticky spíše podnětů (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2022, č. j. 51 A 65/2021-48, odst. 57)] samo přistoupilo k pořízení změny územního plánu i v jiné než navržené podobě. Z hlediska zákonnosti výsledného opatření obecné povahy je tak irelevantní, jak vypadal případný původní návrh na pořízení změny územního plánu. S podobnou argumentací NSS odmítl kasační námitku, že návrh na pořízení změny neobsahoval všechny náležitosti vyžadované stavebním zákonem, což mělo dle navrhovatelů vést ke zrušení výsledné změny územního plánu (viz rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210). Z hlediska zákonnosti napadeného územního plánu je tak nerozhodné, zda na jeho počátku stál návrh na jeho pořízení podaný některou z osob k tomu oprávněných dle § 44 písm. b) – e) stavebního zákona, zda tento návrh obsahoval všechny náležitosti dle § 55 odst. 2 stavebního zákona a zda směřoval skutečně ke změně územního plánu, kterou se zastupitelstvo rozhodlo pořídit, či k jeho pořízení zastupitelstvo přistoupilo z vlastní iniciativy. Soud pro úplnost zdůrazňuje, že dotčené osoby včetně navrhovatele jsou pak samozřejmě oprávněny se zákonem předpokládaným způsobem do samotného procesu přijímání územního plánu zapojit a hájit v něm svá práva. To ostatně navrhovatel učinil tím, že vznesl námitky proti návrhu územního plánu.
25. Druhým důvodem je pak absence alespoň potenciálního propojení této tvrzené procesní vady s výslednou podobou napadeného územního plánu a zásahem do právní sféry

navrhovatele (viz odst. 17 výše).

B. Rozpor územního plánu s PÚR a jeho vnitřní rozpornost

Argumentace stran

26. Navrhovatel zadruhé namítá, že je územní plán vnitřně rozporný a též odporuje PÚR. Územní plán ve vztahu k čl. 14 PÚR vysvětluje, že odpůrkyně je malou venkovskou obcí bez ambicí na intenzivnější rozvoj v budoucnu, a není tedy žádoucí zásadní proměna urbanistické struktury a charakteru zástavby. S touto deklarací je vymezení plochy SR1 v rozporu. Stejně tak je územní plán v rozporu s čl. 16 PÚR, který si žádá komplexní řešení, zatímco územní plán jednostranně upřednostňuje požadavky vlastníků pozemků v ploše SR1. Dále bylo v územním plánu rezignováno na odůvodnění souladu s čl. 19 PÚR, který chrání nezastavěné území. V rámci vysvětlení souladu s čl. 28 a 30 PÚR je v územním plánu uvedeno, že je zajištěno, že nová výstavba nevyvolá nároky překračující stávající kapacitu veřejného vodovodu. To není ale nijak přesvědčivě zhodnoceno.
27. Odpůrkyně poukazuje na to, že PÚR stanoví jen obecné principy. Vymezení drobného rekreačního areálu o výměře cca 6 000 m² nemůže vliv na zájmy sledované PÚR. Dále tvrdí, že podmínky v ploše PR1 jsou přísnější než ty obecné v územním plánu, které nestanoví omezení intenzity zástavby. Snaha obce o rozvoj rekreační funkce, která je spojená i s posílením ekonomické základny, odpovídá komplexnímu přístupu vyžadovanému PÚR. Dopad změny na krajinu v nezastavěném území byl podrobně vyhodnocen. V rámci zpracování územního plánu byl ověřován i stav současných systémů technické infrastruktury v obci, která je v případě kanalizace vyhovující.
28. Osoby zúčastněné na řízení tvrdí, že v daném případě nejde o výraznou změnu urbanistické struktury obce ani o výraznou změnu charakteru zástavby. Stavba několika (asi 5 či 6) drobných objektů nemůže výrazně změnit urbanistickou strukturu celé obce. Navíc územní plán reguluje dané území poměrně přísně – požadavky na podíl nezastavěné části stavebního pozemku min. 90 %, na maximální rozlohu jednotlivých staveb nepřekračující 75 m² a na maximálně jedno nadzemní podlaží. K otázce kanalizace osoby zúčastněné poukázaly na to, že nejde o územní či stavební řízení a pokud projekt vznikne, bude se teprve v těchto fázích řešit, zda bude či nebude stavba vůbec napojena na kanalizační síť a jakým způsobem.
29. Navrhovatel v replice zdůrazňuje, že územní plán musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, a trvá na tom, že územní plán odporuje PÚR.

Posouzení soudu

30. Navrhovatelem odkazovaná ustanovení PÚR znějí následovně:

(14) Ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Zachovat ráz jedinečné urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny, které jsou výrazem identity území, jeho historie a tradice. Tato území mají značnou hodnotu, např. i jako

turistické atraktivity. Jejich ochrana by měla být provázána s potřebami ekonomického a sociálního rozvoje v souladu s principy udržitelného rozvoje. V některých případech je nutná cílená ochrana míst zvláštního zájmu, v jiných případech je třeba chránit, respektive obnovit celé krajinné celky. Krajina je živým v čase proměnným celkem, který vyžaduje tvůrčí, avšak citlivý přístup k vyváženému všestrannému rozvoji tak, aby byly zachovány její stěžejní kulturní, přírodní a užitné hodnoty.

Bránit upadání venkovské krajiny jako důsledku nedostatku lidských zásahů.

(16) Při stanovování způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků, které ve svých důsledcích zhoršují stav i hodnoty území. Vhodná řešení územního rozvoje je zapotřebí hledat ve spolupráci s obyvateli území i s jeho uživateli a v souladu s určením a charakterem oblastí, os, ploch a koridorů vymezených v PÚR ČR.

(19) Vytvářet předpoklady pro polyfunkční využívání opuštěných areálů a ploch (tzv. brownfields průmyslového, zemědělského, vojenského a jiného původu). Hospodárně využívat zastavěné území (podpora přestaveb revitalizací a sanací území) a zajistit ochranu nezastavěného území (zejména zemědělské a lesní půdy) a zachování veřejné zeleně, včetně minimalizace její fragmentace. Cílem je účelné využívání a uspořádání území úsporné v nárocích na veřejné rozpočty na dopravu a energie, které koordinací veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území omezuje negativní důsledky suburbanizace pro udržitelný rozvoj území.

(28) Pro zajištění kvality života obyvatel zohledňovat nároky dalšího vývoje území, požadovat jeho řešení ve všech potřebných dlouhodobých souvislostech, včetně nároků na veřejnou infrastrukturu. Návrh a ochranu kvalitních městských prostorů a veřejné infrastruktury je nutné řešit ve spolupráci veřejného i soukromého sektoru s veřejností.

(30) Úroveň technické infrastruktury, zejména dodávku vody a zpracování odpadních vod je nutno koncipovat tak, aby splňovala požadavky na vysokou kvalitu života v současnosti i v budoucnosti.

31. PÚR je nepochybně závazná i pro nyní napadený územní plán (§ 31 odst. 4 stavebního zákona), jak tvrdí navrhovatel. Smyslem územního plánu je mj. v souvislostech a podrobnostech konkrétního území obce zpřesnit a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování, a to v souladu mj. s PÚR (§ 43 odst. 3 stavebního zákona).
32. Soud ale neshledal, že by byl územní plán v rozporu s obecnými požadavky PÚR, na které poukazuje navrhovatel.
33. Navrhovatel cituje pasáž z odůvodnění územního plánu, kde se uvádí: „Východiskem pro tento požadavek a následně pro jeho naplnění bylo rozhodnutí **nepřipustit v obci výraznou změnu její urbanistické struktury a charakteru její zástavby**. Obec Tismice představuje malou venkovskou obec bez ambicí na jakýkoli intenzivnější rozvoj do budoucna. Není tedy žádoucí umožnit zásadní proměnu urbanistické struktury a charakteru zástavby, které jsou typické např. u rychle se rozvíjejících suburbánních obcí, ve kterých je venkovská struktura zástavby postupně nabírá zástavbou příměstského a městského charakteru“.

34. Navrhovatel dovozuje, že k porušení čl. 14 PÚR a současně vnitřní rozpornosti územního plánu dochází tím, že je nově vymezena předmětná plocha SR1. Soud zdůrazňuje, že odpůrkyně v územním plánu neodmítá jakoukoli novou výstavbu, ale deklaruje, že nemá ambici na „*jakýkoli intenzivnější rozvoj*“ (nikoli tedy „*jakýkoli rozvoj*“). Již jen při pohledu na hlavní výkres je zcela zjevné, že regulace SR1 se v kontextu rozlohy obce dotýká pouze zanedbatelné části obce. Tato úprava, tím spíše, že je spojena s výše citovanými omezeními výstavby (viz odst. 8 tohoto rozsudku), těžko může představovat výraznou změnu urbanistické struktury a charakteru zástavby celé obce. Soud tedy v tomto ohledu neshledává ve vymezení plochy SR1 žádný rozpor s citovanou deklarací v územním plánu ani s PÚR.
35. Stejně tak soud nezjistil, že by vymezení plochy SR1 představovalo uplatnění jednostranných hledisek před komplexním řešením ve smyslu čl. 16 PÚR. Toto navrhovatel dovozuje fakticky jen z toho, že zastupitelstvo upřednostnilo vymezení této plochy před jeho požadavkem na zachování stávajícího uspořádání předmětného území. Byť soud do jisté míry chápe snahu navrhovatele zachovat okolí svého bydliště v podobě, která mu vyhovuje, skutečnost, že odpůrkyně v rámci svého ústavně chráněného práva na samosprávu jeho požadavku nevyhověla, bez dalšího neznamená, že postupovala jednostranně v rozporu s PÚR.
36. K čl. 19 PÚR je v územním plánu uvedeno: „*V obci nebyly identifikovány žádné významné plochy brownfields. Zároveň nevymezuje Změna č. 1 takřka žádné nové zastavitelné plochy, takže neohrožuje využití ploch nacházejících se v zastavěném území. Liberalizací regulace ploch zemědělské výroby, popř. přerázením některých ploch pro zemědělskou výrobu do ploch smíšených centrálních, popř. ploch drobné a řemeslné výroby, je naopak do budoucna sníženo riziko, že stávající areály přestanou být v případě útlumu zemědělské výroby využívány*“. Na jiném místě se v odůvodnění uvádí, že „*co se týče ochrany nezastavěného území, Změna č. 1 ÚP Tismice navrhuje jen naprosto minimální zábory nezastavěného území. Vymezena jen jedna větší plocha SR1 – plocha občanského vybavení – sport a rekreace.*“
37. Není tedy pravda, že by územní plán rezignoval na odůvodnění souladu s čl. 19 PÚR (ostatně odpůrkyně nemá ani povinnost explicitně odůvodňovat soulad s jednotlivými články PÚR). Jak se také uvádí v odůvodnění, plocha SR1 je jedinou novou rozsáhlejší zastavitelnou plochou a naopak je vyřazena zastavitelná plocha VN1 (kvůli snaze ponechat nivu potoka Bušinec nezastavěnou a rozvíjet v ní přírodní funkce). Obecný požadavek na ochranu nezastavěného území neznamená plošný zákaz jakéhokoli dalšího rozvoje a vymezení nových zastavitelných ploch. Odpůrkyně v odůvodnění vysvětlila, proč přistoupila k vymezení zastavitelné plochy SR1 (viz výše odst. 9–10 tohoto rozsudku). Územní plán není v rozporu s čl. 19 PÚR.
38. Stejně tak soud neshledal územní plán rozporný s čl. 28 a 30 PÚR. Z těchto ustanovení nevyplývá povinnost odpůrkyně vysvětlit v územním plánu, že vymezením plochy SR1 nedojde ke kapacitnímu přetížení tlakové kanalizační sítě. Zde soud zdůrazňuje, že územní plán toliko stanoví podmínky využití dané plochy. Nároky na kanalizaci se budou odvíjet od parametrů konkrétního záměru a budou posuzovány v případném územním řízení [viz § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Navrhovatel nijak konkrétně netvrdí a neprokazuje, že by už jen samo vymezení této plochy nutně muselo negativně zasáhnout kanalizační síť v obci a ohrozilo v tomto ohledu i jeho.

C. Rozpor územního plánu s ZÚR

Argumentace stran

39. Zatřetí navrhovatel tvrdí, že územní plán odporuje prioritám územního plánování stanovených v čl. 6 písm. b) a čl. 7 písm. a) ZÚR. Ve vztahu k ploše SR1 totiž nebyly provedeny žádné úpravy, které by zajistily harmonické začlenění nové výstavby do okolní zemědělské krajiny a její venkovský charakter. Není zajištěn koordinovaný postup výstavby v dané ploše. Vymezením této plochy dochází ke snížení kvality života navrhovatele.
40. Odpůrkyně opět odkazuje na zvláštní regulativy týkající se plochy SR1. Ty zajišťují, že venkovský charakter obce nebude narušen nepřiměřeně velkými rozměry budoucích staveb. Jednotlivé stavby budou posouzeny v povolovacích řízeních, mimo jiné z hlediska toho, aby nenarušily urbanistický charakter zástavby obce. Poukaz na snížení kvality života navrhovatele je skutečnou podstatou celého návrhu. Navrhovatel sice poukazuje na různé regulace, ale primárně mu jde o to, aby zabránil výstavbě ve svém sousedství. Pomíjí, že nikdo nemá právo na to, aby se v jeho sousedství nemohlo stavět.
41. I osoby zúčastněné na řízení poukazují na doplňující podmínky využití pozemků v ploše SR1. Podle nich tak reálně může jít pouze o půdorysně i výškově drobné stavby, které budou obklopeny zelení. Navíc konkrétní stavby budou posuzovány v územním a stavebním řízením. Tvrzení o narušení krajinného rázu není ničím podložené a není pravdivé. Není ani zřejmé, z čeho navrhovatel dovozuje povinnost jím vyžadovaného koordinovaného postupu.
42. Navrhovatel v replice setrvává na svých námitkách a zdůrazňuje, že je podstatný rozdíl mezi nově zastavitelnou plochou sloužící primárně k bydlení a mezi rekreačním areálem o rozloze 6 000 m².

Posouzení soudu

43. Dle čl. 6 písm. b) ZÚR je třeba „[v]ytvářet podmínky pro péči o přírodní, kulturní a civilizační hodnoty na území kraje, které vytvářejí image kraje a posilují vztah obyvatelstva kraje ke svému území. Přitom se soustředit zejména na:
(...)
b) ochranu pozitivních znaků krajinného rázu“.
44. Dle čl. 7 písm. a) ZÚR je třeba „[v]ytvářet podmínky pro stabilizaci a vyvážený rozvoj hospodářských činností na území kraje zvláště ve vymezených rozvojových oblastech a vymezených rozvojových osách. Přitom se soustředit zejména na: a) posílení kvality života obyvatel a obytného prostředí, tedy navrhovat přiměřený rozvoj sídel, příznivá urbanistická a architektonická řešení sídel, dostatečné zastoupení a vysoce kvalitní řešení veřejných prostranství a velkých ploch veřejné zeleně vč. zelených prstenců kolem obytných souborů, vybavení sídel potřebnou veřejnou infrastrukturou a zabezpečení dostatečné prostupnosti krajiny“.

45. K naplnění požadavku souladu s čl. 6 písm. b) ZÚR je v územním plánu odůvodněn uvedeno: „Změna č. 1 ÚP Tismice se svým obsahem k této krajské prioritě vztahuje především provedením **revize a zpřesnění prostorové regulace ploch smíšených obytných** (podrobně je tato úprava popsána pod prioritou č. 14 PÚR ČR výše). Tyto úpravy zajistí, že se nová výstavba v obci harmonicky začlení do okolní zemědělské krajiny, bude mít venkovský charakter a poskytne dost prostoru pro sídelní zeleň typickou právě pro venkovský charakter zástavby“.
46. K naplnění požadavku souladu s čl. 7 písm. a) ZÚR je v územním plánu uvedeno: „Změna č. 1 ÚP Tismice se svým obsahem k této krajské prioritě vztahuje především provedením **revize a zpřesnění prostorové regulace ploch smíšených obytných** (podrobně je tato úprava popsána pod prioritou č. 14 PÚR ČR výše). V souvislosti s tím jsou doplněny požadavky na pořízení dvou územních studií a jednoho regulačního plánu pro ty nejvýznamnější rozvojové plochy, které zajistí koordinovaný postup výstavby v těchto plochách a promyšlené řešení veřejných prostranství a dalších veřejných infrastruktur“.
47. Soud však musí odkázat zejména na zdůvodnění vymezení samotné plochy SR1 a předpokládaného odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, kde je uvedeno, že vymezením této plochy dojde k zarovnání zastavěného území s přilehlými zastavěnými stavebními pozemky a k přičlenění zahrad v ploše ZR1 do zastavěného území (viz odst. 10 toho rozsudku). Dále je uvedeno, že na zahradách v SR1 není plánována rozsáhlá výstavba, čemuž odpovídají i nastavené podmínky prostorového uspořádání. Navrhovatel nijak relevantně toto zdůvodnění nevyvrací.
48. Soudu není nadto z argumentace navrhovatele zřejmé, jak přesně dochází k narušení krajinného rázu a v čem konkrétně tkví tvrzený rozpor s citovanými ustanoveními ZÚR. Soud v samotném vymezení plochy SR1, která zabírá nepatrnou část území obce, žádný rozpor s obecnými prioritami stanovenými ZÚR neshledává. Za účelem zachování charakteru území a zabránění velikostně nepřiměřených staveb byly specificky u plochy SR1 stanoveny doplňující podmínky, které určují maximálně přípustný rozsah výstavby. V souvislosti s poukazem na snížení kvality bydlení navrhovatele, soud podotýká, že konkrétní záměr bude projednáván v navazujících povolenacích řízeních, kde navrhovatel může případně vznášet své námitky stran narušení pohody bydlení apod.
49. Námitka nezajištění koordinovaného postupu výstavby v dané ploše, která je tvořena několika málo pozemky vlastněnými pouze osobami zúčastněnými na řízení, je zcela obecná. Z návrhu není zřejmé, proč by měla být ve vztahu k ploše SR1 pořizována územní studie či regulační plán. Nic takového povinností odpůrkyně bez dalšího není.

D. Rozpor vymezení plochy SR1 s § 55 odst. 4 stavebního zákona

Argumentace stran

50. Navrhovatel začtvrté namítá, že odpůrkyně nesplnila ve vztahu k ploše SR1 podmínky pro vymezení další zastavitelné plochy dle § 55 odst. 4 stavebního zákona. V odůvodnění územního plánu chybí vysvětlení, proč zrovna odpůrkyně potřebuje plochu pro rekreační areál s faktickou kapacitou 100 lůžek, což odpovídá 20 % obyvatel obce. Její vymezení je v rozporu s částmi odůvodnění, kde se opakuje, že obec nemá ambici na jakýkoli

intenzivnější rozvoj do budoucna. Dále chybí odůvodnění toho, proč je tato plocha vymezena v návaznosti na plochu BV, proč je plocha vymezena v takovém rozsahu (a ne menším), proč nebylo přistoupeno k variantnímu řešení plochy SR1. Veškeré regulativy jsou vytvořeny proto, aby odpovídaly soukromému podnikatelskému záměru, nikoliv s cílem co nejmenšího narušení okolí.

51. Odpůrkyně k této námitce odkazuje na kapitolu H odůvodnění územního plánu. Tam je explicitně uvedeno, že plochy pro rozvoj záměru rekreačního areálu (či obdobného) nejsou na území obce nikde vymezeny. To je základní předpoklad pro korektní vyhodnocení § 55 odst. 4 stavebního zákona. Je zcela legitimní, aby se v obci rozvíjela její rekreační funkce. Úvahy navrhovatele ohledně budoucí kapacity areálu jsou spekulativní. Navrhovatel chybně aplikuje stanovené regulativy.
52. I osoby zúčastněné na řízení poukazují na bod H odůvodnění územního plánu s tím, že potřeba této konkrétní změny byla jasně vysvětlena. K obavě navrhovatele z imisí opakují, že nejde o územní či stavební řízení.
53. Navrhovatel v replice oponuje, že vyhodnocení v kapitole H je zcela nedostatečné. Jeho závěr o kapacitě 100 lůžek není spekulativní, ale vychází z jasného záměru osob zúčastněných na řízení.

Posouzení soudu

54. Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.
55. NSS k výkladu tohoto ustanovení v rozsudku ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37, uvedl:

„[21] Lze zmínit, že do 31. 12. 2017 bylo v případě vymezení nových zastavitelných ploch změnou územního plánu nutno dle § 55 odst. 4 stavebního zákona prokázat nejen potřebu takového vymezení, ale také nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Ačkoliv takto vysoký standard odůvodnění nyní již stavební zákon výslovně nestanoví, stále je třeba podle tohoto zákona odůvodnit, resp. prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na splnění této podmínky je nutno nadále trvat i vzhledem k obecným zásadám územního plánování (§ 18 stavebního zákona). Účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona není jen ochrana zemědělského půdního fondu, jak dovozuje stěžovatelka, ale také zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbřehého“ rozšiřování zastavitelného území obce (viz např. rozsudek ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017 - 38). Posouzení potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch tak nelze vyloučit s odůvodněním, že nově vymezovaná zastavitelná plocha bude určena pro zemědělskou výrobu. I stavby zemědělské výroby se stanou součástí zastavěného území obce a z tohoto hlediska na ně nelze nahlížet privilegovanou optikou, jakou navrhuje stěžovatelka.

[22] Pojem potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch je relativně neurčitý. Proto je při jeho výkladu nutno přihlížet zejména k účelu regulace daného ustanovení (§ 55 odst. 4 ve spojení s § 18 stavebního zákona), jak byl vymezen výše. Při posuzování potřebnosti vymezení nové

zastavitelné plochy tak nelze ani po novelizaci daného ustanovení odhlížet od posouzení, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou takové plochy vymezeny, a zda jsou tyto plochy využity“.

56. V odkazované části H odůvodnění územního plánu je uvedeno, že jsou vymežovány pouze 4 nové zastavitelné plochy, každá pro specifický způsob využití, vztahený přímo k pozemkům, na kterých jsou vymezeny.
57. Konkrétní odůvodnění ve vztahu k ploše SR1 je následující: *„Zastavitelná plocha SR1 – plocha občanského vybavení – sportu a rekreace je vymezena na základě individuálního požadavku vlastníka dotčeného pozemku a zároveň vlastníka sousedního rodinného domu. Obsahem tohoto požadavku bylo využití pozemku navazující na bydlení majitele pro vybudování rekreačního areálu. Celková výměra plochy SR1 je 5 872 m². Plochy pro rozvoj obdobných aktivit doposud nejsou na území obce Tismice vymezeny. Pro realizaci konkrétně specifikovaného záměru je navíc nereálné využít jiných pozemků než pozemků navazujících na rodinný dům investora. Investor chce svůj investiční záměr realizovat na vlastních pozemcích. Plošná a prostorová regulace je specificky zaměřena tak, aby odpovídala charakteristice předloženého záměru. Ze strany obce je akceptován podnět na provoz menšího rekreačního areálu, který může představovat oživení podmínek pro podnikání v obci“* (str. 81 textové části odůvodnění).
58. Toto odůvodnění je z hlediska požadavků § 55 odst. 4 stavebního zákona zcela dostačující. Odpůrkyně vysvětlila, že plochy pro obdobné aktivity na území obce vymezeny nejsou a i kdyby byly, bylo by jejich využití pro daný účel nereálné, neboť investor chce svůj záměr realizovat na vlastních pozemcích. Vysvětlila tedy potřebnost vymezení nové zastavitelné plochy.
59. Toto navrhopatel relevantně nezpochybňuje. Nijak netvrdí, že by například existovaly již vymezené zastavitelné plochy s obdobným funkčním využitím, které by bylo možné pro daný účel použít, aniž by bylo nutné vymezit další zastavitelnou plochu.
60. Soud podotýká, že značná část argumentace navrhovatele podřazená pod námitku porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona s tímto ustanovením ani nesouvisí. Navrhovatel opakuje, že vymezení plochy SR1 je v rozporu s deklarovaným nezájmem obce o jakýkoli intenzivnější rozvoj do budoucna. Na to soud již reagoval při vypořádání námítky vnitřní rozpornosti územního plánu v části B. K námitkám týkajícím se proporcionality přijatého řešení se soud vyjádří v části G.

E. Zásah do práv navrhovatele

Argumentace stran

61. Zapáté navrhovatel namítá, že aktivity, které jsou v SR1 připuštěny, budou přímo a negativně zasahovat do jeho vlastnického práva k sousedním pozemkům. Zmiňuje imise prachu, světla, hluku, zplodin, zápachu a vibrací na základě provozování rekreačního areálu a činností s tím spojených (výstavba, příjezd/odjezd hostů a dodavatelů služeb), snížení pohody bydlení a snížení hodnoty jeho pozemků. Plochou SR1 je podle něj

významně narušen klidový obytný až vesnický charakter předmětné části obce.

62. Územní plán je dle navrhovatele též v rozporu s § 18 stavebního zákona, neboť plocha SR1 nebyla navržena na základě komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání obce. Vymezení plochy SR1 je též v rozporu s veřejným zájmem na ochraně civilizačních hodnot území a bez ohledu na stávající hodnoty území.
63. Odpůrkyně oponuje, že prakticky každá zástavba má určitý negativní vliv na sousední pozemky. Výklad, který zastává navrhovatel, by vedl k zablokování veškeré výstavby v celé ČR. V případě negativních dopadů je třeba posoudit jejich přiměřenost. Plocha SR1 je vymezena v souladu s principem proporcionality. Jde o plochu předpokládající obdobnou intenzitu zástavby, jaká se nachází v okolí. Připravený záměr je běžný i v menších obcích. Navrhovatel předjímá problémy, které mají být řešeny až v navazujících povolovacích řízeních (imise apod.). K námitce porušení § 18 stavebního zákona odpůrkyně uvedla, že plocha je vymezena pro drobný rekreační areál, který je běžně umisťován do kontaktu s obytnými částmi sídel. Nadto je zcela standardní, že se rekreační areály umisťují do klidnějších částí sídel.
64. Osoby zúčastněné na řízení taktéž zdůrazňují, že nejde v této fázi o územní či stavební řízení, kde by bylo třeba posuzovat tvrzené imise.

Posouzení soudu

65. Úvodem vypořádání této námítky je třeba zdůraznit, že ne každý zjištěný zásah do vlastnického práva znamená, že je přijatý územní plán nezákonný a je třeba jej zrušit. Územní plán představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, do kterého se nutně promítají vzájemně si konkurující zájmy, soukromé i veřejné (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 394/2020-51, odst. 31). Už z této jeho podstaty je zřejmé, že ať už bude územní plán vypadat jakkoliv, vždy bude představovat určitý zásah do práv mnoha jedinců. I pokud by v důsledku přijetí napadeného územního plánu došlo např. ke zhoršení pohody bydlení navrhovatele či snížení ceny jeho nemovitostí, neznamená to nutně, že odpůrkyně postupovala protiprávně. Jak NSS konstatoval ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 Ao 6/2010-103, v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současného zachování dosavadních standardů života pro všechny. Soudní ochrana nastupuje až vůči nepřiměřeným zásahům do vlastnického práva (k otázce proporcionality viz vypořádání námítky G.).
66. K obavám z imisí soud dále zdůrazňuje, že územním plánem nebyl schválen žádný konkrétní záměr, byť nepochybně byl územní plán přijat v kontextu předpokládaného vybudování rekreačního areálu. Územní plán ale toliko závazně stanovil výše citované podmínky využití plochy SR1; nestanovil, kde bude případný areál v rámci plochy SR1 přesně umístěn, jak budou konkrétní stavby vypadat, jak budou vzdáleny od pozemků navrhovatele apod., což je samozřejmě klíčové pro posouzení dopadů do pohody bydlení navrhovatele a i z hlediska posouzení imisí. Tyto námitky proto mají své místo primárně v kontextu posuzování konkrétního záměru v případných navazujících povolovacích řízeních, jak správně poukázaly odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení. V tomto řízení je možné posuzovat pouze přiměřenost dopadů napadeného územního plánu, nikoliv

konkrétního záměru, jehož parametry, od nichž se nepochybně budou odvíjet dopady do vlastnického práva navrhovatele, budou vymezeny až s případným zahájením navazujících povolovacích řízení.

67. Soud neshledal, že by vymezení plochy SR1 odporovalo obecně stanoveným cílům územního plánování dle § 18 stavebního zákona, na který dosti vágně poukazuje navrhovatel. Odpůrkyně nepřistoupila ke změně územního plánu svévolně, ale s legitimním cílem umožnit realizaci záměru, od něhož si sama slibuje mj. ekonomický rozvoj obce. Sleduje tedy společenský a hospodářský potenciál svého rozvoje (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Soud připomíná, že odpůrkyně má ústavně zaručené právo na rozhodování o rozvoji svého území (čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky) a soudu nepřísluší do něj zasahovat např. svými odlišnými představami o využití daného území (viz judikatura citovaná výše v odst. 15–16 tohoto rozsudku).

F. Nedostatečné vypořádání námitek

Argumentace stran

68. Zašesté navrhovatel tvrdí, že jeho námítky vůči návrhu územního plánu byly vypořádány nedostatečně či vůbec. Konkrétně považuje za nedostatečné vypořádání námítky nesplnění kritérií minimalizace zásahu v rámci testu proporcionality, námítky neproporcionálního nadřazení soukromého podnikatelského zájmu nad vlastnické právo navrhovatele, námítky imisí, námítky snížení hodnoty nemovitostí, námítky rozporu s PÚR, námítky rozporu se ZÚR, námítky porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona, námítky absence variant řešení, námítky absence potřeby plochy SR1, námítky nepřipravenosti kanalizační sítě, námítky nedostatečného dopravního spojení a námítky zvýšení zátěže dodavateli rekreačního areálu.
69. Odpůrkyně pochybení odmítá a tvrdí, že na všechny body námítky bylo reagováno. Pokud je odpověď na některé body obecná, je to především tím, že sama argumentace navrhovatele byla obecná (viz např. námítky rozporu s PÚR a ZÚR). Navrhovatel také nesprávně chápe účel územního plánu, když poukazuje na imise, které lze ale konkrétně posuzovat až v navazujících řízeních nad konkrétní podobou záměru. Odpůrkyně nezná konkrétní podobu plánovaného záměru.
70. Osoby zúčastněné na řízení vyjádřily přesvědčení, že námítky byly vypořádány dostatečně a srozumitelně.

Posouzení soudu

71. Na námítky navrhovatele, které se do značné míry překrývají s nyní uplatněnou návrhovou argumentací, je reagováno v části L. odůvodnění napadeného územního plánu, konkrétně na str. 92–94. Námítkám bylo částečně vyhověno a původní podmínky pro výstavbu v ploše SR1 byly zpřísněny.
72. Pokud jde o namítané nedostatečné vypořádání námítky č. 1, ve skutečnosti jde o věcnou polemiku s nezveřejněním příloh (k tomu věcně viz vypořádání námítky A. výše), nikoliv

absenci reakce ze strany odpůrkyně. V reakci na námitky č.2 a č. 2.a) odpůrkyně vysvětluje, proč nesouhlasí s argumentací nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Pokud jde o namítané tvrzené porušení požadavku na minimalizaci zásahů, sám navrhovatel k tomu nic bližšího neuvádí. Soud za této situace považuje vypořádání námítky nepřiměřeného zásahu za dostačující. Pokud navrhovatel v této souvislosti v návrhu také rozporuje vypořádání námítky s tím, že regulace plochy BV je přísnější než SR1, jedná se již o věcnou polemiku s argumentací odpůrkyně. Důvody pro které odpůrkyně ke změně přistoupila, jsou také vysvětleny v územním plánu (viz výše). Soud v tomto kontextu připomíná, že *„odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedena v námitce řešena“* (viz např. rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, odst. 30). Na tvrzení o imisích a snížení pohody bydlení bylo taktéž reagováno, jednak tím, že určitou zátěž přináší každý rozvojový záměr, jednak tím, že tyto námitky bude moci navrhovatel uplatnit v souvislosti s konkrétním záměrem v navazujících povolovacích řízeních. Námitky rozporu s PÚR a ZÚR jsou skutečně obecné, byť zahrnují odkazy na některá jejich ustanovení. Souhrnné vypořádání těchto námitek na str. 94 odůvodnění územního plánu je dostačující. Vypořádání námítky rozporu s § 55 odst. 4 stavebního zákona odkazem na kapitolu H odůvodnění územního plánu je zcela v pořádku. Tato kapitola skutečně vysvětluje, proč došlo k vymezení nové zastavitelné plochy, přičemž i soud shledal toto zdůvodnění z hlediska požadavků § 55 odst. 4 stavebního zákona dostačující (viz výše vypořádání argumentace D.). I na tuto námitku bylo přezkoumatelně reagováno. Soud také podotýká, že navrhovatel v námitkách nepřišel s jinou variantou konkrétního řešení vzniklého střetu zájmů, kterou měla odpůrkyně povinnost zvážit a vysvětlit, proč na ni nepřistoupila. Konečně i na námitku nedostatečného dopravního napojení bylo odpůrkyní přiměřeně reagováno.

73. Soud připomíná, že dle Ústavního soudu mohou přehnané nároky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách představovat nepřipustný zásah do práva na samosprávu (viz náleze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Nebylo povinností odpůrkyně podrobně reagovat na všechny dílčí argumenty či spíše (často jednověta) tvrzení začleněná navrhovatelem pod jednotlivé námitky. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách a z odůvodnění celé změny je zřejmé, jakými okolnostmi byla odpůrkyně při rozhodování o pořízení změny vedena a proč nevyhověla požadavku navrhovatele na ponechání stávající úpravy daného území. Skutečnost, že navrhovatel s vypořádáním svých námitek nesouhlasil a polemizuje s ním, neznamená, že šlo o vypořádání nedostatečné.

G. Rozpor plochy SR1 se zásadou proporcionality

Argumentace stran

74. Konečně zasedmé navrhovatel tvrdí, že vymezení plochy SR1 nerespektuje povinnost minimalizace zásahů a proporcionalitu v užším slova smyslu. Odpůrkyně jednoznačně nadřadila soukromý podnikatelský zájem osob zúčastněných na řízení nad zájem navrhovatele na pokojném bydlení a užívání svých pozemků. Žádným způsobem nebyla odůvodněna potřeba existence rekreačního areálu. Ochrana pozemků navrhovatele byla

zcela ignorována. Navrhovatel opakuje, že bude omezen ve svém vlastnickém právu a bude snížena hodnota jeho pozemků. To vše jen za účelem toho, že rekreační areál může představovat oživení podmínek pro podnikání, jak se uvádí v územním plánu. Vymezení plochy SR1 není ani úměrné sledovanému cíli. Ten totiž není z územního plánu zřejmý. Navrhovatel podotýká, že není zřejmé, na koho se má toto potenciální oživení vztahovat a jakým způsobem k němu má dojít. Nepochybně tedy na jednu stranu dojde k negativním imisím, na straně druhé je pouze hypotetické, blíže neodůvodněné a vlastně nepotřebné oživení podmínek pro podnikání v obci.

75. Odpůrkyně odkazuje na své vyjádření k námitce E., kdy uváděla, že prakticky každá zástavba s sebou nese určitý negativní vliv na sousední pozemky, přičemž vymezení plochy SR1 shledala proporcionálním zásahem.
76. Osoby zúčastněné na řízení opět namítají, že navrhovatel předjímá hypotetický rekreační areál a tvrdí blíže nekonkretizované externality. Námitky v tomto ohledu může uplatnit v územním či stavebním řízení. Dále upozorňují, že plocha SR1 stanoví velmi přísné podmínky využití, které byly v průběhu procesu přijímání změny územního plánu ještě zpřísněny. Např. byla snížena zastavitelnost pozemků z 20 % na 10 %, byl podrobně regulován charakter zástavby a parametry jednotlivých staveb. Využití pozemků je tak umožněno jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem. Zdůrazňují, že jejich záměrem je vybudovat zařízení pro pobyt osob ve tmě a tichu. Půjde o stavby jednoduchých drobných chat bez oken a se zvukovou izolací. Takový provoz má méně imisí než standardní bydlení. Zrušením napadené změny územního plánu by naopak došlo k zásahu do jejich práv. Navrhovatel se v podstatě domáhá toho, aby zájem osob zúčastněných na řízení i obce byl podřazen soukromému zájmu navrhovatel na tom, aby se na sousedním pozemku nikdy nestavělo.
77. Navrhovatel v replice oponuje, že podmínky plochy SR1 nejsou přísné a nejsou přísnější než podmínky pro plochy BV. Setrvává na tom, že napadený územní plán není proporcionální.

Posouzení soudu

78. Soud musí na tomto místě opět připomenout výše citované zásady soudního přezkumu, že rozhodnutí o distribuci zátěže v určitém území je primárně otázkou politické diskrece konkrétního zastupitelstva, které tím realizuje své ústavně zaručené právo na samosprávu. I vlastnické právo navrhovatele je však ústavně chráněno (čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). Omezení tohoto jeho právu tak musí být činěno z ústavně legitimních a o zákon opřených důvodů a musí být činěno jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (viz např. již citované usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 Ao 1/2009-120, část V.3).
79. V nynějším případě soud neshledal, že by tyto principy ochrany vlastnického práva navrhovatele byly porušeny. V odůvodnění územního plánu je vysvětleno, proč odpůrkyně přistoupila k vymezení plochy SR1. Ta si od změny slibuje oživení podmínek

pro podnikání v obci a zvýšení atraktivity obce pro cestovní ruch. Je přitom nepochybné, že vymezení plochy SR1 může k tomuto legitimnímu cíli, kterým obec sleduje svůj rozvoj, vést. Soudu nepřísluší tuto diskreční úvahu obce nahrazovat svým posouzením toho, zda by nešlo dané území například využít jinak, či zda je skutečně potřebné, aby se obec v tomto duchu rozvíjela. To je primárně na politické reprezentaci obce. Současně není z argumentace navrhovatele zřejmé, jakým jiným způsobem, méně zasahujícím do jeho vlastnického práva, by ještě bylo možné tohoto cíle dosáhnout. Vymezení plochy SR1 v menším rozsahu (či její nevymezení) by nepochybně zasahovalo méně do vlastnického práva navrhovatele, současně by ale neplnilo sledovaný účel ve shodném rozsahu. Ochrana jeho vlastnického práva nebyla v řízení o vydání změny územního plánu ignorována, na podkladě jeho námitek byly zpřísněny podmínky využití plochy SR1. Navíc navrhovatel zcela opomíjí, že ve hře jsou též vlastnická práva osob zúčastněných na řízeních, do kterých taktéž územní plán zasahuje a jejichž pozemky jsou regulovány podmínkami plochy SR1. Soud se ztotožňuje s osobami zúčastněnými na řízení, že podmínky stanovené územním plánem, zejména ty doplňující přímo ve vztahu k ploše SR1, jsou k nim poměrně přísné (např. podíl nezastavěné části pozemku min. 90 %, maximální půdorys staveb 75 m²; takové podmínky u ploch BV stanoveny nejsou). V postupu odpůrkyně tak soud neshledává jednostranné bezdůvodné protežování osob zúčastněných na řízení na úkor navrhovatele či jiné znaky libovůli či diskriminace.

Závěr a náklady řízení

80. Soud tak uzavírá, že napadený územní plán při přezkumu v mezích námitek navrhovatele obstál. Protože soud současně neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez uplatněné námitek, návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
81. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným k výkonu působnosti orgánu územního plánování ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost tedy přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na případné právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, odst. 29). Odpůrkyně však zastoupena v řízení před soudem nebyla, žádné náklady řízení nepožadovala a z obsahu spisu ani vznik takových nákladů neplyne. Proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení.
82. Osobám zúčastněným na řízení soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť jim nebyla v řízení uložena žádná povinnost a soud neshledal ani okolnosti hodné zvláštního zřetele pro jejich přiznání (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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). Připadne-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 § 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 13. září 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu