



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Polácha a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D. v právní věci

navrhovatele: **E. M. s. r. o.**, IČ: X
se sídlem U K. d. X, X P. 9
zastoupen advokátem Mgr. Vladimírem Dvořáčkem
se sídlem Brno, Pekařská 13, PSČ 602 00

proti
odpůrci: **o. V. Š.**, IČ: X
se sídlem V. Š. 23 X
zastoupen Mgr. M. K.
bytem N. 738, X T.

za účasti: R. M.,
bytem X

ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – části změny č. 1 územního plánu Obce Viničné Šumice ze dne 21. 9. 2022

takto:

- I. Územní plán obce Viničné Šumice **se ruší** v části B.2.1 Zastavitelné plochy v textu: „Pro účely ÚP Viničné Šumice je počet samostatných bytů v 1 RD omezen na jeden byt (v zastavěném území, přestavbových plochách i zastavitelných plochách)“ dnem právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 21 456 Kč k rukám Mgr. Vladimíra Dvořáčka, advokáta se sídlem Brno, Pekařská 13, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Návrhem podaným ke Krajskému soudu v Brně se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Viničné Šumice v části B.2.1 (Zastavitelné plochy) v textu „*Pro účely ÚP Viničné Šumice je počet samostatných bytů v 1 RD omezen na jeden byt, v zastavěném území, přestavbových plochách i zastavitelných plochách.*“

II. Obsah návrhu

2. Navrhovatel svoji aktivní legitimaci odvozoval od toho, že změnou územního plánu v uvedené části došlo ke zkrácení jeho práv, neboť mu tím byla upřena možnost realizovat stavební záměr a tím i možnost využití jím vlastněného pozemku. Zásah do svých práv odvozoval od procesu přijetí změny územního plánu, která má být přímou reakcí na jím navrhovanou změnu stavebního záměru na výstavbu devíti rodinných domů na pozemku p. č. XA v k. ú. Viničné Šumice, která měla spočívat ve změně vnitřní dispozice z jedné bytové jednotky v každém domě na tři bytové jednotky v každém domě.
3. V rámci důvodů návrhu nejprve brojil proti postupu přijetí změny územního plánu. Opětovně namítl, že k přijetí změny došlo v přímé reakci na povolovací proces výstavby, neboť do roku 2022 územní plán výstavbu vícebytových rodinných domů povoloval a změna územního plánu byla svévolným přístupem bývalého vedení obce. Sporný bod byl do návrhu změny č. 1 územního plánu doplněn na poslední chvíli bez širší diskuse s občany. Občanům obce i vlastníkům nemovitostí tak byla upřena možnost na postup odpůrce reagovat.
4. Další částí námitek navrhovatel zpochybňoval dodržení zásady proporcionality, neboť podle něj změna územního plánu zasahuje nepřiměřeně do vlastnických práv jednotlivců v obci, neboť nedůvodně znemožňuje výstavbu domů s více jednotkami a znemožňuje jim vícegenerační bydlení, které je v obci zcela obvyklé. K tomu odkázal na mapové podklady, ze kterých vyplývá, že v obci jsou domy, které obsahují dvě a více bytových jednotek. Změnou územního plánu dochází k vytvoření dvou skupin občanů podle toho, kdy dům postavili. Zároveň namítl i omezení práva na podnikání, neboť podle něj není žádný důvod pro omezení počtu bytů v rodinném domě, když je dostačující omezení počtu bytů stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. Odůvodnění změny územního plánu je nepravdivé, neodpovídající skutečnosti, charakter zástavby není jednobytový, velikost navrhovaných tříbytových domů nijak nepřekračuje velikost domů v obci, nedochází k nepřiměřenému zahuštění zástavby a nedojde k větší zátěži na dopravní a technickou infrastrukturu.

III. Vyjádření odpůrce

5. Odpůrce úvodem svého vyjádření odkázal na obdobný projekt navrhovatele v obci Svojetice. K samotnému projektu uvedl, že tento měl v minulosti zcela jiné kapacity a nároky na dopravní a technickou infrastrukturu s urbanistickou koncepcí akceptovatelnou pro vesnické bydlení. K takovému projektu bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko úřadu územního plánování. Ohradil se nicméně proti tomu, že by navrhovatel projekt pouze „mírně pozměnil“ a že k němu získal všechna potřebná povolení a vyjádření dotčených orgánů, včetně kladného stanoviska orgánu územního plánování Městského úřadu Šlapanice. Zdůraznil, že naopak k „*pozměněnému*“ projektu navrhovatele bylo dne 23.6.2022 pod č.j. SLP-OV/60850-22/KUD, sp. zn. SLP-OV/16145-2022/KUD vydáno úřadem územního plánování negativní závazné stanovisko“. Ohradil se i proti tomu, že by napadená část změny č. 1 územního plánu obce Viničné Šumice byla v zásadě toliko reakcí na jeho pozměněný záměr s úmyslem zabránit navrhovateli ve výstavbě, i proti tomu, že by regulace byla doplňována na poslední chvíli. Požadavek na změnu regulativů hustoty zástavby byl odpůrcem uplatňován od prvopočátku. O obeznamenosti navrhovatele s tímto požadavkem odpůrce svědčí rovněž jednoznačně uplatnění jeho připomínky evidované pořizovatelem dne 4. 7. 2022. S ohledem na skutečnosti uvedené ve svém vyjádření zpochybnil odpůrce aktivní legitimaci navrhovatele, neboť bez ohledu na přijatou změnu územního plánu brání vydání souhlasného rozhodnutí pro aktuální záměr navrhovatele negativní závazné stanovisko odboru výstavby Městského úřadu Šlapanice ze dne 23. 6. 2022 pod č.j. SLP-OV/60850-22/KUD, sp. zn. SLP-OV/16145-2022/KUD.
6. Zdůraznil, že pozemek žalobce zůstává i nadále zařazen „v zastavitelné ploše Z3 s účelem využití plocha smíšená obytná (SO)“ a že v případě úpravy projektu ve smyslu negativního závazného stanoviska by byl v tomto území projednatelný. V aktuální podobě by výsledkem projektu nebylo tradiční vesnické vícegenerační bydlení, ale výlučně developerský projekt se 27 bytovými jednotkami. K postupu přijetí změny územního plánu odkázal na její projednání a konstatoval, že navrhovatel neuvedl, v čem konkrétně je tento regulativ rozporný s cíli a „účely“ územního plánování. Naopak podle něj je předmětná změna územního plánu v souladu se stavebním zákonem.
7. Podle odpůrce není dále z návrhu zřejmé, v čem konkrétně vlastník pozemku parc. č. XA v k.ú. Viničné Šumice ve vztahu ke svému vlastnictví spatřuje onu neproporcionalitu, či zásah do svého vlastnického práva. Obdobně ve vztahu k obecně formulovanému omezení práva na podnikání odkázal na možnost stavební záměr realizovat, byť v souladu s negativním závazným stanoviskem. K otázce proporcionality odkázal opětovně na proces přijímání změny územního plánu a územně plánovací podklady a právní předpisy. Závěrem zdůraznil potřebu stanovovat koncepci rozvoje území včetně urbanistické koncepce a potřeby uchovat charakter a strukturu zástavby obce, které jsou typické a převažující pro obec Viničné Šumice. Podle odpůrce rodinné domy o třech bytových jednotkách mají spíše charakter domu bytového a vedou k extrémní zátěži na dopravní i technickou infrastrukturu a občanskou vybavenost. Omezením počtu bytových jednotek na rodinný dům je sledováno i zachování stávajícího charakteru zástavby obce, který je téměř výhradně tvořen menšími rodinnými domy s jednou bytovou jednotkou. Obdobně je zpřísněním regulativů ve Změně č. 1 ÚP Viničné Šumice omezena v pohledově exponovaném nezastavěném území obce zástavba na nezbytně nutné stavby do výměry 25 m² s nejvýše 1 NP. K „větším“ domům v katastru obce odkázal na jejich vícegenerační užívání bez občanskoprávního dělení na bytové jednotky. Naopak developerský záměr navrhovatele vykazuje přesně opačný význam funkce bydlení, tedy akcentuje občanskoprávní rozdělení na bytové jednotky a

jejich převod do vlastnictví zcela odlišných subjektů, nikoliv vícegenerační bydlení jedné rodiny v jednom rodinném domě.

IV. Replika navrhovatele

8. Na obsáhlé vyjádření odpůrce reagoval navrhovatel replikou, ve které se předně vyjádřil k otázce možnosti realizovat záměr. Uvedl, že tato skutečnost není pro posouzení napadené změny územního plánu příliš podstatná, nicméně odkázal na souhlasné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 4. 4. 2022, k jehož následně změně došlo po změně projektu z důvodu nutnosti posunutí jednoho z domů dále od lesa, po které obdržel navrhovatelem odkazované nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 23. 6. 2022. Zdůraznil, že orgán územního plánování posuzoval téměř totožný návrh, a přitom dospěl k rozdílnému posouzení záměru z pohledu hustoty a charakteru zástavby. Navrhovatel je přitom přesvědčen, že změna stanoviska orgánu územního plánování byla vyvolána aktivním nátlakem ze strany tehdejšího vedení obce Viničné Šumice.
9. K procesu přijetí územního plánu podle něj vyjádření odpůrce stvrzuje, že tato změna nebyla v návrhu územního plánu od počátku a dostala se tam až těsně před veřejným projednáním v červenci 2022, a to jako reakce na stavební záměry navrhovatele, které byly řešeny od jara 2022. Požadavek na změnu regulativů hustoty zástavby v plochách SO totiž automaticky neznamená omezení počtu jednotek v rodinných domech. Změna územního plánu je podle navrhovatele snahou obce omezit ho ve využití jeho pozemku.
10. Následným návrhem výstavby řadových rodinných domů se snažil navrhovatel vyjít vstříc odpůrci, přičemž námitky k tomuto návrhu dokreslují vzniklou situaci a potvrzují tvrzení navrhovatele, že z hlediska hustoty zástavby nezáleží na počtu bytových jednotek v domě, ale na skutečném rozsahu zástavby. Hustota zástavby zejména v centru obce je vyšší než u stavebního záměru navrhovatele a použitá regulace je neadekvátní ke snahám odpůrce.
11. Samotný zásah do jeho vlastnického práva spatřuje navrhovatel nadále v tom, že provedená změna územního plánu významně a neodůvodněně zasahuje do možnosti využití jeho pozemku a zamezuje mu v jeho využití k zástavbě, která v minulosti byla až do této změny územního plánu přípustná. Zdůraznil i dopad do práv všech vlastníků pozemků či domů v obci, kteří si nyní nemohou postavit či zrekonstruovat rodinný dům s více než jedním bytem. Rozpor se zásadou proporcionality podle něj spočívá v tom, že regulaci nadměrného zahuštění zástavby v obci lze dosáhnout jinými vhodnějšími a méně omezujícími opatřeními.
12. Dále namítl, že přijatá změna územního plánu nerozlišuje, zda jsou domy vícegenerační a ostatní, rozdělené a nerozdělené na jednotky, zakazuje výstavbu všech vícebytových rodinných domů, tzn. že nepovoluje ani vícegenerační bydlení, které je naopak pro obce tohoto typu zcela typické. Zdůraznil, že mu není známa žádná jiná obec, která by měla přijatu podobnou regulaci zástavby a zakazovala výstavbu rodinných domů s více byty.

V. Posouzení věci soudem

13. Krajský soud v Brně na základě včas podaného návrhu přezkoumal napadenou změnu územního plánu, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“). Při přezkoumání

rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době přijetí této změny územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že návrh je důvodný

14. Soud konstatuje, že návrh byl podán v zákonné lhůtě (dle § 101b odst. 1 s. ř. s.) a navrhovatel je procesně legitimován k podání návrhu. Aktivně legitimován k podání návrhu je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech opatřením obecné povahy. To, zda je navrhovatel skutečně na svých právech dotčen, závisí na skutkových okolnostech konkrétního případu, jde však již o otázku věcného posouzení důvodnosti návrhu (shodně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
15. K přezkumu napadeného opatření obecné povahy zdejší soud přistupoval na straně jedné s vědomím zásady zdrženlivosti ve vztahu k odpůrcem přijatému řešení po stránce věcné (věcné řešení je totiž především věcí odpůrce, jenž si nutně sám musí nést jeho důsledky; srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS), na straně druhé však s vědomím toho, že otázky dodržení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy (včetně testu jeho přezkoumatelnosti) je třeba řešit zásadně obdobně jako při řešení týchž otázek v rámci soudního přezkumu vydaných individuálních správních aktů.
16. Nyní napadené opatření obecné povahy je výsledkem politické diskrece zastupitelského orgánu územní samosprávy (zastupitelstva odpůrce) a projevem práva na samosprávu daného územního celku (odpůrce). Zásah soudní moci do věcného rozhodnutí územní samosprávy, jenž by se odehrál ve stejné intenzitě, tedy že by zdejší soud hodnotil, nakolik je přijaté řešení „vhodnější“ (či „méně vhodné“) než původní alternativa mající oporu v územním plánu odpůrce před nyní napadenou změnou, resp. jaké řešení mělo být zvoleno, aby konkrétní práva konkrétních osob byla ochráněna namísto ochrany jiných práv jiných osob, by porušoval ústavní zásady o dělbě moci (srov. například bod 114. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011 č. j. 6 Ao 6/2010-103). Úkolem zdejšího soudu bylo zjistit, zda si odpůrce nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánování naplňuje, jsou legitimní a zákonné. Přitom je zapotřebí přiměřeně zohlednit zásadu minimalizace zásahu do práv dotčených osob, šetrnosti přijatých řešení ke chráněným hodnotám v území a k životnímu prostředí (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44, a ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48).
17. Při meritorním posouzení změny územního plánu krajský soud vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejména jeho rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle které soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Algoritmus přezkumu sestává z pěti kroků. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti – jednání ultra vires (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy (krok 3), otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy – krok 4), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality (krok 5).

18. Při postupu podle tohoto algoritmu je soud (s nabytím účinnosti novely s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. I přes to je zřejmé, že první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (viz též odst. 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS). V případě jednotlivých návrhových bodů, pokud se nejedná o vadu, kterou soud posuzuje z úřední povinnosti (viz kroky 1 a 2 algoritmu), není proto podstatné, zda tyto korelují s kroky algoritmu, které vymezil Nejvyšší správní soud výše citovaným rozsudkem z roku 2005.
19. V případě prvních dvou bodů algoritmu neshledal soud žádnou nezákonnost, a proto se dále věnoval jednotlivým návrhovým bodům.

K podstatě dotčení práv navrhovatele

20. Dotčení vlastnického práva vlastníků pozemků je jedním z nutných důsledků přijetí územního plánu. Pokud by překážkou realizace územního plánování mělo být dotčení vlastnických práv, nemohla by obec vůbec realizovat prostřednictvím nástrojů územního plánování svoje právo na samosprávu. Obec proto může jako součást svého územního plánu učinit regulativy jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití, a to včetně jejich možného využití. Vlastníci nemovitostí mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných dle daného územního plánu, tj. jsou omezeni na přípustné varianty využití území dle územního plánu.
21. V případě přijímání změny územního plánu je podstatné, jakým způsobem nová úprava způsobu využití území zasahuje do vlastnického práva navrhovatele, tedy zda dochází ke změně oproti předcházejícímu způsobu využití v takové míře, která by narušovala legitimní očekávání navrhovatele, které vyplývalo z přecházejícího územního plánu.
22. Jinými slovy soud se na prvním místě zabýval právě otázkou, zda mohlo územním plánem dojít k zásahu do legitimního očekávání navrhovatele stran využití jeho pozemku.
23. Z obsahu soudního i správního spisu a z řízení před soudem lze za nesporné považovat to, že navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. XA v k.ú. Viničné Šumice, na kterém plánoval navrhovatel realizovat stavební projekt devíti jednobytových rodinných domů. K projektu disponoval navrhovatel jak územním rozhodnutím, tak i stavební povolením. V průběhu realizace stavby požádal navrhovatel o změnu stavby před dokončením, kdy mělo dojít ke změně jednobytových rodinných domů na rodinné domy se třemi bytovými jednotkami. Dále je nesporné, že k přijetí nyní přezkoumávaného opatření obecné povahy došlo v průběhu řízení o návrhu na změnu stavby před dokončením.
24. Z provedeného dokazování soud zjistil, že k návrhu na povolení změny stavby před dokončením bylo vydáno závazné stanovisko orgánu územního plánování – Městského úřadu Šlapanice, ze dne 30. 3. 2022, č. j. SPL-OV/32632-22/KUD, podle kterého byl záměr navrhovatele přípustný. Následně bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko Městského úřadu Šlapanice, odboru životního prostředí, ze dne 30. 5. 2022, č. j. SPL-OŽP/58310-22/MUS, které nicméně uložilo navrhovateli podmínky, které si vyžádaly zásah do záměru. Ke změně návrhu na povolení změny stavby před dokončením bylo vydáno další závazné stanovisko orgánu územního plánování – Městského úřadu Šlapanice, ze dne 30. 3. 2022, č. j. SPL-OV/60850-22/KUD, podle kterého je záměr navrhovatele nepřípustný.

25. Z uvedeného plyne, že navrhovatelí svědčilo vlastnické právo k pozemkům, zároveň disponoval povoleným stavebním záměrem a již před vydáním napadeného opatření obecné povahy bylo zahájeno a vedeno řízení o jeho návrhu na změnu stavby před dokončením. Obsah napadené části opatření obecné povahy nicméně staví na jisto, že po přijetí napadené změny územního plánu nebude možné vydat souhlasné rozhodnutí o změně stavby před dokončením, neboť změna, kterou navrhovatel žádá povolit, bude v rozporu s přijatou změnou územního plánu.
26. Soud nezpochybňuje právo obce zasáhnout prostřednictvím územního plánu do vlastnických práv vlastníků pozemků, nicméně musí tak docházet pouze při respektování zásady subsidiarity a principu minimalizace zásahu do práv fyzických a právnických osob.
27. Klíčovou otázkou proto je, zda mohl nebo nemohl navrhovatel mít legitimní očekávání možnosti stavět na daných pozemcích a zda mohl nebo nemohl mít legitimní očekávání povolení změny stavby před dokončením. Soud se proto zabýval otázkou vztahu původního územního plánu navrhovatele a návrhu na povolení změny stavby před dokončením.
28. Pozemek parc. č. XA v k.ú. Viničné Šumice byl v původním územním plánu součástí lokality Z10 a po změně územní plánu součástí této lokality zůstal.
29. Z původního územního plánu vyplývá (jak případně ve svých stanoviscích uvádí i orgán územního plánování), že u plochy s označením SO je limitována výšková úroveň (podlažnost) objektů nejvýše dvěma nadzemními podlažími. Plocha je specifikována označením lokality Z10 a jsou pro ni stanoveny podmínky využití, včetně stanovení podmínek prostorového uspořádání: Prostorové uspořádání: ochrana hodnot území, krajinného rázu, respektovat vzdálenost 50 m od okraje lesa. Výšková regulace zástavby: max. 2 NP + podkroví Návrhová plocha bydlení Z10, přiléhá k silnici III/3834, ve které je přípustné realizovat chráněné prostory podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v platném znění. Chráněné prostory budou navrhovány tak, aby na nich nevznikaly požadavky na omezování provozu na silnicích na základě zákona o ochraně veřejného zdraví.
30. Stejně jako orgán územního plánování i soud z původního územního plánu odpůrce nezjistil, že by jím byly upraveny plochy pro umístění bytových domů, nicméně už z citované části specifikující plochu Z10 plyne, že jsou povolené domy o více nadzemních podlažích, vč. podkroví. K tomu soud poukazuje na znění stávajících stavebních předpisů, které považují za rodinný dům takový dům, jenž má nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví (srov. § 2 písm. a) bod 2. vyhl. č. 501/2006 Sb.).
31. Ze závazného stanoviska ze dne 30. 3. 2022 vyplývá, že orgán územního plánování vyhodnotil záměr jako souladný s územním plánem z hlediska funkčního využití a z hlediska prostorového uspořádání, zároveň konstatoval, že záměr je po posouzení přípustný i z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, definovaných v ustanoveních § 18 a § 19 stavebního zákona.
32. Ze závazného stanoviska ze dne 7. 6. 2022 vyplývá, že po úpravách záměru je tento podle orgánu územního plánování sice v souladu s územním plánem z hlediska funkčního využití, nicméně dospěl k závěru, že tentokrát není v souladu s územním plánem z hlediska prostorového uspořádání, a to s ohledem na nedodržení 50m vzdálenosti od ochranného pásma lesa a dále že je nepřípustný i z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, definovaných v ustanoveních §18 a §19 stavebního zákona.

33. Zatímco orgán územního plánování ve stanovisku ze dne 30. 3. 2022 uvedl: „*Orgán územního plánování posoudil umístění a uspořádání stavby s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území podle §19 odst. 1 písm. d) a e). Zohlednil při tom svažitost terénu a okolní existující zástavbu. Shledal záměr odpovídající vesnickému charakteru okolní zástavby i obce, přičemž jeho začlenění do struktury zástavby lokality bydlení vyhodnotil jako akceptovatelné.*“, tak v závazném stanovisku ze dne 7. 6. 2022 bez bližšího odůvodnění naprosté změny názoru uvedl: „*Orgán územního plánování posoudil umístění a uspořádání stavby s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území podle §19 odst. 1 písm. b), d) a e). Zohlednil při tom svažitost terénu a okolní existující zástavbu. Orgán územního plánování vyhodnotil rozsah veřejného prostranství navrženého záměrem, který vyplývá z ustanovení § 7 odst. 1 vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a shledal, že veřejné prostranství navržené záměrem je o výměře cca 271 m² to neodpovídá alikvotní části zastavitelné plochy bydlení, která je dána výměrou pozemku 8456 m². Celkový charakter a struktura zástavby spíše odpovídá svou formou a dispozicí malým bytovým domům, a to včetně rozsahu příslušejícího pozemku a odpovídajícího ozelenění. ÚP Viničné Šumice plochy pro bytové domy vůbec nevymezuje, je tedy zřejmé, že upřednostňuje tradiční vesnický charakter zástavby. Orgán územního plánování konstatuje, že navržené uspořádání zástavby 9 rodinných trojdomů neodpovídá koncepci rozvoje území, nerespektuje hodnoty a podmínky území a příliš zahuštěnou zástavbou nesplňuje požadavek na dostatečnou výměrou veřejných prostranství.*“
34. Mezi stranami je nesporné, že v obci jsou domy, které slouží pro vícegenerační bydlení, tj. domy, které bezpochyby obsahují více samostatných bytových jednotek, u nichž však nedošlo k občanskoprávnímu rozdělení na jednotlivé bytové jednotky. Existenci domů, které mohou sloužit pro vícegenerační bydlení soud potvrdil nahlédnutím do mapových podkladů ze serveru mapy.cz.
35. Z výše uvedeného dospěl soud k závěru, že samotný správní orgán územního plánování na základě původního územního plánu vydal ke stejnému záměru dvě rozdílná závazná stanoviska, což nesvědčí o nijak konzistentním a jasném názoru orgánu územního plánování na obsah samotného územního plánu. Pokud samotný orgán územního plánování vydal v průběhu tří měsíců dvě diametrálně odlišná stanoviska, jak lze legitimně požadovat po navrhovateli, aby si byl jist, že jeho záměr je v rozporu s původním územním plánem?
36. Ze samotného územního plánu ve znění před nyní napadenou změnou výslovně neplyne, že by nebyla přípustná stavba domů, které by byly rozděleny na více bytových jednotek. Nad rámec toho je omezeno jejich umístování s ohledem na ochranné pásmo lesa. I v pořadí druhé závazné stanovisko orgánu územního plánování nijak nerozporuje výškové nebo jiné uspořádání záměru navrhovatele; vychází namísto toho z otázky koncepce rozvoje bydlení a z otázky výměry veřejných prostranství, tj. z § 7 vyhlášky 501/2006 Sb., tedy ze stejných skutečností, které mu musely být známe už v březnu 2022 v době, kdy vydal souhlasné závazné stanovisko k záměru navrhovatele.
37. Zdejší soud v tomto řízení není oprávněn posuzovat zákonnost uvedených závazných stanovisek ani původního územního plánu. Musí nicméně vycházet z toho, že samotný územní plán výstavbu vícebytových rodinných domů explicitně nezakazoval, a naopak implicitně vycházel z existence vícegeneračního bydlení v jednom rodinném domě. Soud výše odkázal na definici rodinného domu dle vyhl. č. 501/2006 Sb. formulovanou maximálním počtem bytových jednotek a počtem podlaží. V té souvislosti nelze pominout to, že nic jako „malý bytový dům“ stavební předpisy nedefinují. Regulace odpůrce již před

přijetím napadené změny omezovala stavby rodinných domů počtem podlaží, a naopak počet bytových jednotek ponechávala stranou regulace, jak fakticky vyplývá i zrealizované zástavby v obci.

38. Otázky související s naplněním podmínek § 7 vyhl. č. 501/2006 Sb. nepovažuje soud při posuzování otázky zásahu do vlastnického práva navrhovatele za podstatné, neboť mohly být nadále předmětem stavebního řízení, úpravy projektu, případně přezkumu negativního závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení, pokud by nedošlo ke změně územního plánu.
39. K zásahu do územního plánu došlo zcela jednoznačně v průběhu stavebního řízení o návrhu navrhovatele na změnu stavby před dokončením a odpůrce nejméně přijetím navrhované změny jasně zasáhl do probíhajícího stavebního řízení úpravou podmínek územního plánu tak, aby vylučovaly možnost schválení stavebního záměru navrhovatele pro rozpor s územním plánem.
40. Nelze přistoupit na argumentaci odpůrce, že navrhovatel nemohl mít legitimní očekávání, že nebude moci stavbu dokončit na základě negativního závazného stanoviska. Jak soud výše uvedl, závazná stanoviska orgánu územního plánování byla ve věci rozporná a zároveň stavební řízení nebylo dokončeno. Soud proto musel přezkoumat proces přijetí změny a zabývat se otázkou, zda a kdy vstoupila obec do předmětného stavebního řízení v rámci procesu územního plánování stanovením požadavku na to, aby jeden rodinný dům vždy zahrnoval pouze jednu (občanskoprávní) bytovou jednotku.
41. Z obsahu správního spisu soud dospěl k závěru, že v zadání návrhu změny územního plánu se požadavek na to, aby počet samostatných bytů v 1 RD byl omezen na jeden byt (v zastavěném území, přestavbových plochách i zastavitelných plochách), neobjevuje. Samotný návrh změny územního plánu tak, jak byl zveřejněn vyhláškou pořizovatele, správní spis neobsahuje. Z podání navrhovatele ze dne 30. 6. 2022 vyplývá, že uvedený požadavek na jednu bytovou jednotku v jednom rodinném domě byl obsažen nejpozději v návrhu, který byl zveřejněn vyhláškou ze dne 18. 5. 2022, č.j. SLP-OV/54559-22/KUD. Soud z předloženého spisu ověřil, že odpůrce v návrhu na zpracování změny územního plánu požadoval toliko: „*Lokalita č. 8: Změna regulativů hustoty zástavby v plochách SO.*“ Žádné aktivní vyjádření obce, kterým by byl formulován uvedený požadavek na počet bytů v rodinném domě, správním spisem neprochází. Vztah obce k projektu nicméně vyplývá jak z vypořádání námítky proti návrhu změny územního plánu, tak i ze samotného opatření obecné povahy, resp. jeho odůvodnění.
42. Samotné vypořádání související námítky proti návrhu změny územního plánu je v dané věci poměrně stručné: „*Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem se rozhodl námitce nevyhovět z důvodu: - Zachování struktury zástavby typicky venkovského charakteru, ochrana území – Hustota zástavby a uspořádání nejsou v souladu s vesnickým rázem lokality – Zachovat charakter individuálního bydlení v rodinných domcích a nepřipustit zástavbu blízkou bytovým domům.*“ Z vypořádání námítky, které je spíše úsporné, tak jednoznačně plyne, že pořizovatel námítky navrhovatele konzultoval s obcí a jejich vypořádání proběhlo v souladu se stanoviskem obce, tudíž se nejednalo pouze a jediné o formulaci pořizovatele.
43. Následně ve výroku změny č. 1 územního plánu je uvedeno: „*B.2.1 ZASTAVITELNÉ PLOCHY*“

Nad tabulku se vkládá text:

Pro účely ÚP Viničné Šumice je počet samostatných bytů v 1 RD omezen na jeden byt (v zastavěném území, přestavbových plochách i zastavitelných plochách).“

44. Z odůvodnění změny územní plánu je k bodu 10.B.2.1. VYMEZENÍ ZASTAVITELNÝCH PLOCH uvedeno: „V rámci změny č.1 bylo stanoveno, že pro účely ÚP Viničné Šumice je počet samostatných bytů v 1 RD omezen na jeden byt (v zastavěném území, přestavbových plochách i zastavitelných plochách). Důvodem této regulace je zájem zachovat stávající charakter zástavby, kdy stávající struktura zástavby je jednobytová, charakteru menších staveb rodinných domů. Tříbytové domy nejsou žádoucí, neodpovídají svým rozsahem a objemem zástavbě obce a nepřiměřeně zahušťují zástavbu. Mají i nepřiměřeně vysoké nároky na dopravní a technickou infrastrukturu a občanskou vybavenost.“
45. Obsah samotného napadeného opatření obecné povahy (stejně jako obsah správního spisu) spíše než opak potvrzuje podezření navrhovatele, že k přijímání konkrétní části změny opatření obecné povahy týkající se počtu bytových jednotek v rodinném domě bylo přistoupeno právě s ohledem na jeho stavební záměr. V napadeném opatření obecné povahy není samotná hustota zástavby a její uspořádání, tedy výchozí stav před změnou, ani vyhodnocení výchozího stavu před změnou územního plánu nikde uvedeno. Opatření obecné povahy ani blíže nedefinuje, co si odpůrce představuje pod velmi obecným pojmem „vesnický ráz lokality“, což se projevuje v konečném důsledku i v deficitu v odůvodnění napadené změny. S ohledem na mapové podklady ani soud není schopen definovat, co samotný pořizovatel i obec chápe, jako vesnický ráz lokality, když v místě se nachází nikoliv zanedbatelný podíl staveb odlišných od popisu v odůvodnění změny opatření obecné povahy (*stávající struktura zástavby je jednobytová, charakteru menších staveb rodinných domů*). Zástavba obce rozhodně není urbanisticky homogenní a např. v případě výšky, resp. počtu nadzemních podlaží stavby navrhovatele územní plán zcela respektují.
46. V případě tvrzení o nutnosti zachovat charakter individuálního bydlení v rodinných domcích a nepřipustit zástavbu blízkou bytovým domům se zpracovatel nevypořádává nijak s rozporem mezi vícegeneračním a individuálním bydlením, když naopak vícegenerační bydlení má být podporováno (dle vyjádření odpůrce).
47. Odůvodnění přijaté změny k bodu 10.B.2.1. neodpovídá vyjádření odpůrce v této věci o možnostech vícegeneračního bydlení, které pouze není rozděleno občanskoprávně na bytové jednotky.
48. Soud z vypořádání námitky navrhovatele proti návrhu změny územního plánu a z odůvodnění přijaté změny k bodu 10.B.2.1. může jen dovozovat, že podle odpůrce se bytovým domům blíží rodinné domy, které jsou občanskoprávně rozdělené na více bytových jednotek (pravděpodobně na jakýkoliv počet přesahující jednu bytovou jednotku) s tím, že tříbytové domy neodpovídají svým rozsahem a objemem zástavbě obce, nepřiměřeně zahušťují zástavbu, mají i nepřiměřeně vysoké nároky na dopravní a technickou infrastrukturu a občanskou vybavenost. Odpůrce však nijak blíže nevysvětlil, v čem jsou vícegenerační domy, nerozdělené občanskoprávně na bytové jednotky, jiné. Je snad dům se dvěma nadzemními podlažími a obytným podkrovím, ve kterém jistě mohou být tři občanskoprávně nerozdělené bytové jednotky, menší? Méně zahušťuje zástavbu? Bydlí v něm méně lidí, parkuje u něj méně aut apod. Přitom z provedeného dokazování je patrné, že obdobné domy nejsou v obci Viničné Šumice výjimkou.

49. Zároveň je z těchto odůvodnění patrné, že změnou územního plánu mířil odpůrce na budovy v projektu navrhovatele (srov. *Tříbytové domy nejsou žádoucí*), neboť jiný obdobný aktuální projekt v místě není soudu znám a ani nebyl u jednání uveden.
50. Soud zároveň nemůže opominout ani to, že samotné domy ani po změně projektu hustotu zástavby nezvyšují (jinou otázkou jsou například parkovací plochy apod.), neboť prostorově nemá docházet ke zvětšení zastavěné plochy jednotlivých domů. K čemu má naopak v důsledku rozdělení domů dojít, je pravděpodobné zvýšení hustoty osídlení, tj. zvýšení počtu osob na 1 ha. Hustota osídlení i zástavby ale v případě vícegeneračních domů, které nejsou rozděleny na jednotlivé bytové jednotky, regulována není. V tomto směru je odůvodnění vypořádání námitek navrhovatele nesrozumitelné a, jak soud uvedl v předcházejícím odstavci, změna územního plánu podporuje závěr, že míří na samotného navrhovatele, kterému má prostřednictvím územní regulace zabránit ve změně projektu. Vypořádání jeho námitek proti návrhu změny územního plánu, stejně jako jeho odůvodnění, se proto jeví účelové.
51. Soud dospěl k závěru, že odpůrce bez bližšího rozumného odůvodnění zasáhl do vlastnického práva navrhovatele v průběhu územního řízení minimálně s vědomím možnosti nástroji územního plánování ovlivnit jeho výsledek tak, aby záměr navrhovatele nemohl být realizován.
52. Už z tohoto důvodu dospěl soud k závěru o nutnosti vyhovět návrhu. To nicméně automaticky neznamená, že záměr navrhovatele je v souladu s územním plánem ve znění před provedenou změnou.

K namítanému porušení principu proporcionality

53. Hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje pátý krok algoritmu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, uvedl: „*Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“
54. Soud se proto zabýval kritérii závěrečného kroku algoritmu.

kritérium vhodnosti

55. Omezení bytových jednotek v rodinném domě jistě může přispět k omezení hustoty osídlení, nicméně v případě, že nadále budou povolovány rodinné domy pro vícegenerační bydlení bez občanskoprávního dělení na jednotlivé bytové jednotky, tak ke zvýšení hustoty zástavby i osídlení stejně bude docházet. Samotné omezení rodinných domů počtem občanskoprávně definovaných bytových jednotek při zachování deklarované podpory vícegeneračního bydlení fakticky omezuje pouze formu vlastnictví bytových jednotek v

rodinném domě, ale podle názoru soudu nepředstavuje vhodný nástroj k regulaci hustoty zástavby, kterou si odpůrce a zpracovatel vytkli jako cíl přijímané změny.

kritérium potřeby

56. V případě naplnění kritéria potřeby již ze shora uvedeného plyne, že orgán územního plánování ve svém druhém závazném stanovisku dospěl k závěru, že stavební záměr není v souladu již s původním územním plánem ze stejných důvodů, z jakých odpůrce přistoupil k regulaci prostřednictvím změny územního plánu. Není proto zřejmé, proč bylo potřebné přistoupit k takto přísné regulaci prostřednictvím omezení počtu bytových jednotek v rodinném domě, namísto například regulace prostřednictvím hustoty osídlení, pokud tedy i původní územní plán stavební záměr navrhovatele neumožňoval. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že provedená změna omezuje počet bytových jednotek ze tří bytových jednotek povolených citovanou vyhláškou č. 501/2006 Sb. na jedinou, aniž by bylo jasné uvedeno, v čem je tento razantní zásah do vlastnického práva potřebný.

kritérium minimalizace zásahů

57. Taktéž v otázce kritéria minimalizace zásahů soud nedospěl k závěru, že by jeho naplnění bylo zdůvodněno, resp. jeho naplnění bylo z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy patrné. Jak soud již výše uvedl, z procesu přijímání opatření obecné povahy a z jeho konečného zdůvodnění je patrné, že bylo cíleno na záměr navrhovatele. V jeho případě se nedá o snaze odpůrce minimalizovat zásahy napadeného opatření obecné povahy vůbec hovořit. Z obsahu správního spisu plyne snaha odpůrce regulovat hustotu zástavby, přičemž záměr navrhovatele ale nezvyšuje počet domů, zastavěná plocha zůstává stejná, jen se zvyšuje hustota osídlení, tj. případný počet obyvatel na stejném území, než kdyby v jednotlivých bytových domech byla pouze jedna bytová jednotka, což ale řešení přijaté ve změně územního plánu nijak nereflektuje.

kritérium proporcionality v užším slova smyslu

58. Dále soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy není úměrné sledovanému cíli ani v užším slova smyslu. Odpůrce zakázal jakoukoliv (stavební) činnost do budoucna i v případě např. přestavby nemovitostí, která by vedla k navýšení počtu bytových jednotek v rodinných domech. Takové opatření je zjevně nepřiměřené sledovanému cíli, což lze dokladovat na již existujících stavbách pro vícegenerační bydlení. Odpůrce tak fakticky nutí vlastníky nemovitostí (byť např. patřící do jedné rodiny) k zachovávání právního režimu, ve kterém nebude moci být rozdělen, resp. přestavěn bytový dům na jednotlivé bytové jednotky, které by mohly být předmětem odděleného vlastnictví, a to ani na dvě samostatné bytové jednotky např. v přízemí a v prvním patře. Stavebně technicky sice může rodinný dům obsahovat dva samostatné byty, spojené např. jen schodištěm a vstupní halou, nicméně občanskoprávně musí obě jednotky zůstat v podílovém spoluvlastnictví se všemi negativními důsledky takové formy vlastnictví. Územně plánovacími nástroji tak jsou (spolu)vlastníci nuceni ke konkrétní formě realizace vlastnického práva, která nemá nic společného se stavebnětechnickou dispozicí domu a která nemá ani nic společného s hustotou zástavby jako takovou. V té souvislosti zůstávají samostatnou otázkou občanskoprávní důsledky takové regulace území např. s ohledem na rozdílné zájmy vlastníků. Přijaté opatření podle názoru soudu postrádá racionální smysl v regulaci, kterou mělo naplňovat, neboť v žádném případě nemohlo vést ke omezení hustoty zástavby, což si odpůrce vytkl jako cíl, kterého chtěl přijatou změnou územního plánu docílit.

VI. Závěr a náklady řízení

59. Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy je v napadené části jednak nedostatečně odůvodněné, zasahuje do vlastnického práva navrhovatele a je i nepřiměřené. S ohledem na to dospěl soud k závěru o nutnosti ho ve výroku uvedené části zrušit dle § 101d odst. 2 s.ř.s. ke dni právní moci tohoto rozsudku.
60. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel měl v řízení plný úspěch, a proto mu náleží náhrada nákladů řízení, která sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč, z odměny právního zástupce a náhrady hotových výdajů právního zástupce. Odměna právního zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, za čtyři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, seps žaloby, seps repliky a účast u jednání soudu) 4 x 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky 4 x 300 Kč za tytéž úkony právní služby. Celková částka náhrady nákladů na odměnu právního zástupce, hotové výdaje a za promeškaný čas tak činí 13 600 Kč.
61. Celková výše nákladů řízení před soudem tak činí spolu s DPH 21 456 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno, 27. 4. 2023

JUDr. Petr Polách, v. r.
předseda senátu