ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

navrhovatelky: **Z. N.**
bytem X

zastoupena advokátem prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc.
sídlem Revoluční 1546/24, Praha 1

proti
odpůrkyni: **obec Holubice**
sídlem Holubice 175, Tursko

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Holubice vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně č. 8/2023/4 ze dne 12. 9. 2023,

takto:

**I. Návrh se zamítá.**

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

## Odůvodnění:

### Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy

(dále „napadený územní plán“ či „územní plán“). Požaduje, aby soud napadený územní plán zrušil v rozsahu, v němž a) zařazuje pozemky parc. č. st. XA a XB a parc. č. XC, XD, XE, YF, YG v katastrálním území X (všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území X), do plochy se způsobem využití BV – bydlení venkovské; a b) stanoví pro plochy BV tyto podmínky prostorového uspořádání: - hlavní stavby rodinných domů budou respektovat závaznou stavební čáru: průčelí hlavních staveb rodinných domů bude dodržovat stejný odstup od hranice veřejného prostranství ulice jako sousední hlavní stavby rodinných domů; v případě první stavby v ulici bude stanoven odstup, který převažuje v širším okolí stavby; - rodinné domy mají maximálně 2 byty; - hlavní stavby mají šikmou sedlovou střechu o sklonu 35 až 45°, přípustné jsou polovalby, nepřípustné jsou valbové či pultové střechy.

## Návrhové body

*Aktivní legitimace*

2. Navrhovatelka uvedla, že je aktivně legitimovaná, protože je vlastníkem či spoluvlastníkem pozemků uvedených v bodě 1 tohoto rozsudku. Konkrétně je výlučným vlastníkem pozemků parc. č. XC, XD, XE, XF a XG. Dále je výlučným vlastníkem bytových jednotek č. XK a XL v budově č. p. XK nacházející se na pozemku parc. č. st. XA. Stejně tak je navrhovatelka vlastníkem 2/3 podílu k pozemku parc. č. st. XB, jehož součástí je budova č. p. XH s jednotkami XCH, XI a XJ (dále jen „navrhovatelčiny pozemky“ či podle kontextu „navrhovatelčiny nemovitosti“). Předchozí územní plán obce Holubice účinný od 18. 11. 2003, ve znění po vydání změn č. 1, 3, 4 a 5 (dále jen „předchozí územní plán“), který byl nahrazen napadeným územním plánem, zařazoval navrhovatelčiny pozemky z části do návrhové plochy s označením ZV2+SMS3 (plocha SMS – smíšená zóna bydlení s funkcí přechodného ubytování, komerce, drobné výroby a občanské vybavenosti místního významu) a z části do stabilizované plochy s označením OMS (plocha OMS – plochy obytné malých sídel – venkovský charakter bydlení). Podle napadeného územního plánu jsou všechny navrhovatelčiny nemovitosti zařazeny do stabilizované plochy BV – bydlení venkovské. Zařazení navrhovatelčiných nemovitostí do plochy BV zasahuje do jejích práv, protože podmínky funkčního využití plochy BV umožňují (na rozdíl od předchozího územního plánu, který umožňoval hromadné bydlení v plochách OMS a SMS) jen bydlení v rodinných domech venkovského charakteru, nikoliv hromadné bydlení v bytových domech. Napadený územní plán navrhovatelce například znemožňuje změnu v užívání vlastněných nebytových jednotek na bytové jednotky, což znamená značný zásah do jejího vlastnického práva. Změnu v užívání jejích nemovitostí znemožňují jak podmínky funkčního využití plochy BV, která umožnuje pouze bydlení v rodinných domech, tak výslovné omezení 2 bytů v rodinném domě. Jestliže plocha BV umožňuje bydlení jen v rodinných domech venkovského charakteru, tak zvyšování počtu bytových jednotek ve stávajících bytových domech není v souladu s funkčním využitím této plochy.

*Rozpor mezi plochou BV a skutečností na navrhovatelčiných pozemcích*

3. Navrhovatelka namítla, že lokalita, v níž se její nemovitosti nacházejí, svým charakterem neodpovídá ploše BV, a územní plán je tak v rozporu se skutečným využitím jejích nemovitostí. Budovy č. p. XH a XK jsou součástí bloku řadových domů, jenž tvoří domy č. p. XH, XK, XL, XM, XN, XO a XP Tento obytný objekt vznikl po roce 2003 přestavbou původního hospodářského objektu. Stavebně se však jedná o jednu stavbu, která má více vstupů a každý z nich má své číslo popisné. Podle navrhovatelky jde o určitou formu

hromadného (bytového bydlení) a nejde o samostatné rodinné domy ani o individuální bydlení. V bývalém zemědělském objektu se nachází celkem 15 jednotek (z toho 13 bytových). Nejde o jednotlivé domy, které by byly postupně postaveny bez vzájemných odstupů. Dům č. p. XH byl prohlášením vlastníka rozdělen na 3 bytové jednotky. V domě č. p. XK se nachází celkem 5 jednotek (z toho jde o tři bytové jednotky ve vlastnictví různých vlastníků a o dvě nebytové jednotky ve vlastnictví navrhovatelky). Pro dům č. p. XK bylo založeno společenství vlastníků jednotek. Domy č. p. XL, XM a XN na jednotky rozděleny nebyly. V domech č. p. XO a XQ se nachází 4 bytové jednotky. Z pohledu územního plánování je třeba nahlížet na bývalý zemědělský objekt jako na stavbu sloužící k hromadnému bydlení, nikoliv jako na několik samostatných rodinných domů. Nic nebrání tomu, aby se jednalo o jedinou budovu s jedním číslem popisným rozdělenou na jednotky. Nejedná se ani o klasické řadové domy, pro které je typické, že v nich bydlí pouze jedna rodina. Původně šlo o jednu stavbu, která byla teprve přestavbou „administrativně“ rozdělena na několik „staveb“. Stavba budovy č. p. XH, XK, XL, XM, XN, XO a XQ, resp. její změna, byla povolena jako jeden celek rozhodnutím stavebního úřadu jako přestavba stájí na byty formou řadového domu.

4. Zařazení lokality do již stabilizované plochy s určitým funkčním využitím by podle navrhovatelky mělo respektovat stav lokality v době přijetí územního plánu. Jelikož se tak nestalo, zařazení navrhovatelčiných nemovitostí do plochy BV je ve zjevném rozporu se skutečným současným využitím této lokality. V případě stabilizovaných ploch má územní plán zachycovat neměněný současný stav a způsob využití dané plochy, na rozdíl od ploch změn, které určují využití daných ploch do budoucna, které je odlišné od využití v době vydání územního plánu. Lokalita, v které se nacházejí i navrhovatelčiny nemovitosti, však charakteristice ploch BV neodpovídá, protože nejde o zástavbu s typickými znaky venkovského charakteru. Pořizovatel při přijímání napadeného územního plánu tak nesplnil povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tyto skutečnosti může soud přezkoumávat i přesto, že nepodala námitky.

5. Nesprávné zařazení navrhovatelčiných nemovitostí do plochy BV se netýká jen nemovitostí v jejím vlastnictví, ale celé lokality. Ta je relativně izolovaná, nenavazuje na historické jádro obce ani na žádné plochy sloužící obytné funkci a je obklopená plochami dosud sloužícími zemědělské výrobě. V lokalitě se kromě objektu tvořeného domy č. p. XH, XK, XL, XM, XN, XO a XQ, nachází i dům č. p. XR a dům č. p. XS. Ani jedna z těchto staveb neodpovídá svým charakterem bydlení v rodinných domech venkovského charakteru. V domě č. p. XR se nachází celkem 12 bytových jednotek s hromadným parkovištěm pro 12 vozidel. Dům č. p. XS má 3 vymezené bytové jednotky, 2 nadzemní podlaží, podkroví a 3 samostatné vchody. Objekt tvořený domy č. p. XH, XK, XL, XM, XN, XO a XQ, bytový dům č. p. XR ani dům č. p. XS jistě nejsou typickými venkovskými stavbami. Tyto stavby neodpovídají funkčnímu využití ploch BV podle územního plánu a svými parametry jsou v přímém rozporu s regulativy pro plochu BV i možnostmi jejího využití.

6. Pořizovatel územního plánu tedy postupoval nesprávně, pokud lokalitu, v níž se nacházejí navrhovatelčiny nemovitosti, zařadil do stabilizované plochy BV. Napadený územní plán do stabilizované plochy BV zařadil stavby, které možnostem funkčního využití této plochy zjevně neodpovídají. Plocha BV připouští pouze bydlení v rodinných domech venkovského charakteru. Jakkoliv je pojem bydlení v rodinných domech venkovského charakteru neurčitý, lze vyjmenovat znaky, které jsou pro venkovský způsob bydlení typické. V tradičních venkovských rodinných domech zpravidla bydlí pouze jedna rodina (domácnost).

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

Pro vesnické bydlení naopak není typické, aby jedna hlavní stavba sloužila více na sobě nezávislým domácnostem, anebo že by v jedné stavbě bylo zřízeno 3 či více bytových jednotek či dokonce zakládáno společenství vlastníků jednotek. Pro venkovské stavby jsou typické zahrady či hospodářské dvory. Stavby v této lokalitě zpravidla žádné zahrady nemají, a pokud ano, jedná se pouze o předzahrádky. Typická je taktéž určitá míra samozásobitelství, možnost pěstovat zemědělské plodiny či chovat domácí zvířectvo pro vlastní potřebu. Nic takového není u domů nacházejících se v dané lokalitě myslitelné. Při řádném zjištění skutkového stavu by odpůrkyně nemohla postupovat tak, jak postupovala.

*Napadený územní plán v rozporu se zákonem obsahuje prvky regulačního plánu*

7. Napadený územní plán též podle navrhovatelky obsahuje řadu prvků regulačního plánu, což je v rozporu s § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2023. Obce sice mají možnost přijmout územní plán s prvky regulačního plánu, musí však být splněny podmínky § 43 odst. 3 stavebního zákona. O pořízení napadeného územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně dne 17. 12. 2019 a zadání územního plánu zastupitelstvo odpůrkyně schválilo dne 26. 10. 2021. V žádném z rozhodnutí zastupitelstva není uvedeno, že by napadený územní plán měl obsahovat prvky regulačního plánu.

8. Podle navrhovatelky není postačující, pokud je v odůvodnění napadeného územního plánu obsažen výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení a odůvodnění napadeného územního plánu jen odkáže na zadání územního plánu. Ve schváleném zadání územního plánu byly prvky regulačního plánu vymezeny jen velmi obecně. Není z něho zřejmé, o jaké prvky regulačního plánu by se mělo jednat. Pokud má územní plán obsahovat prvky regulačního plánu, musí být podle § 43 odst. 3 stavebního zákona tato skutečnost výslovně uvedena v rozhodnutí zastupitelstva a zastupitelstvo se na přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu musí výslovně usnést. Ze zápisu z jednání zastupitelstva však vyplývá, že o přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu zastupitelstvo nerozhodlo. Zákon neumožnuje, aby to, že územní plán může obsahovat prvky regulačního plánu, bylo dovozováno pouze z nejednoznačného textu zadání územního plánu, pokud rozhodnutí zastupitelstva o prvcích regulačního plánu nic nestanoví.

9. Pro plochu BV byly podle navrhovatelky stanoveny přinejmenším tyto prvky regulačního plánu, které svou podrobností přesahují záležitosti, které mohou být řešeny územním plánem:

> (1) *hlavní stavby rodinných domů budou respektovat závaznou stavební čáru: průčelí hlavních staveb rodinných domů bude dodržovat stejný odstup od hranice veřejného prostranství ulice jako sousední hlavní stavby rodinných domů; v případě první stavby v ulici bude stanoven odstup, který převažuje v širším okolí stavby*;
>
> (2) *rodinné domy mají maximálně 2 byty*;
>
> (3) *hlavní stavby mají šikmou sedlovou střechu o sklonu 35 – 45°, přípustné jsou polovalby, nepřípustné jsou valbové či pultové střechy*.

10. Zaprvé, stanovení stavební čáry je podle navrhovatelky prvkem regulačního plánu, což plyne z části I., odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění do 31. 12. 2023. Podle ní textová část regulačního plánu může obsahovat „*podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné*

*infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami).*“ [zvýrazněno podle navrhovatelčina návrhu]. Tento prvek navíc není uveden ve výčtu prvků regulačního plánu v odůvodnění napadeného územního plánu. Zároveň o tomto prvku regulačního plánu zastupitelstvo odpůrkyně v usnesení o pořízení územního plánu ani usnesením o schválení zadání územního plánu nerozhodlo.

11. Zadruhé, omezení počtu bytů v domě je podle navrhovatelky též regulativem, který náleží svou podrobností jen regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí [viz podmínka prostorového řešení staveb – konkrétně údaj o kapacitě stavby podle části I., odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.]. Nesplnění formální podmínky § 43 odst. 3 stavebního zákona nelze překlenout.

12. Zatřetí, odůvodnění územního plánu odpůrkyně sice k regulativu sklonu a tvary střechy výslovně uvádí, že se jedná o regulativ mající prvky regulačního plánu, avšak, jak plyne z výše uvedeného, byl přijat v rozporu se zákonem.

## Vyjádření odpůrkyně

13. Odpůrkyně uvedla, že územní plán nepůsobí retroaktivně, z čehož plyne, že jeho regulace nijak nezasahuje do způsobu dosavadního užívání navrhovatelčiných nemovitostí. Vlastníci nemovitostí, které územní plán reguluje s odchylkou oproti stávajícímu stavu, mohou i nadále své nemovitosti užívat bez omezení. Teprve v okamžiku, kdy by požádali o změnu jejich využití či změnu stavby, popř. by stávající stavbu chtěli nahradit stavbou novou, by se projevil účinek odchylně nastavené regulace. Dále uvedla, že dílčí odchylná regulace ve stabilizovaných plochách je v územních plánech běžným jevem. Územní plán je koncepční dokument zpracovávaný v měřítku 1: 5 000, přičemž realita může vykazovat velmi rozmanité a dílčí odchylky. Vymezování ploch v územním plánu a nastavení regulace tak velmi často dílčí odchylky nezohlední. To nepředstavuje metodickou ani technickou chybu územního plánu, jde o standardní vztah mezi různými měřítky (vztah mezi modelem a realitou). Negativní dopady nastavené regulace do individuálních práv vlastníků lze tlumit v samotném procesu pořízení územního plánu. V něm mají vlastníci dotčených nemovitostí příležitost upozornit na detailní situaci jejich pozemků, popř. na své rozvojové plány do budoucna. Takto formulované připomínky jsou následně v procesu pořízení územního plánu poměřovány vůči sledované urbanistické koncepci a dalším veřejným zájmům. Navrhovatelka však tohoto práva v procesu pořízení napadeného územního plánu nevyužila. Tím znemožnila vyvažování soukromých a veřejných zájmů. Podle odpůrkyně je absurdní, aby zpracovatel územního plánu aktivně konzultoval se všemi vlastníky nemovitostí jejich rozvojové plány či prověřoval počty bytových jednotek v jednotlivých rodinných domech.

14. V lokalitě, v níž se nacházejí navrhovatelčiny nemovitosti, jsou řadové rodinné domy vzniklé rekonstrukcí bývalé zemědělské budovy. Tato budova je v katastru nemovitostí rozdělena na jednotlivé rodinné domy, kterým jsou přidělena čísla popisná, přičemž na pozemcích parc. č. st. XA a XS jsou evidovány rozestavěné budovy bez způsobu využití a na pozemcích parc. č. st. XT a XU jsou rodinné domy č. p. XN, XO a XP. Podle katastru nemovitostí jde ve zcela dominantní míře o stavby charakteru řadových rodinných domů. Tomu odpovídá i vzhled a charakter budov – jednopodlažní stavby s využitým podkrovím, vlastními vchody i vjezdy a oddělenými dvorky. Funkce i prostorové uspořádání navrhovatelčiných nemovitostí podle odpůrkyně odpovídá z podstatné části regulativům stanoveným pro plochy BV. Sice nejde o tradiční a historicky vzniklou strukturu venkovské zástavby tak, jak tomu je v historickém jádru Holubic či Kozince, které jsou zařazené do ploch smíšených obytných venkovských (SV), či na ně navazujících struktur zařazených do ploch BV, nicméně z hlediska funkce a struktury je možné je podřadit do společné kategorie, resp. společné plošné a prostorové regulace. Obdobně tomu je i v případě novodobě vybudovaného sídla Holubí háj, které charakterem staveb do velké míry venkovský charakter opisoval, a proto bloky rodinných domů a dvojdomů v Holubím háji byly taktéž zařazeny do ploch BV. K navrhovatelčiným nemovitostem je přiléhavé odůvodnění urbanistické koncepce, jež uvádí, že obec Holubice se rozvíjela jako obec venkovského typu – s převažujícím venkovským charakterem zástavby obytného jádrového sídla Holubinec-Kozinec. Urbanistická koncepce směřuje k rozvoji venkovského charakteru zástavby. Navrhovatelčiny nemovitosti mají charakter řadových rodinných domů a v souladu s tímto charakterem byly zařazeny do plochy BV.

15. Napadený územní plán byl vydán v souladu se zákonem. Požadavek na využití prvku regulačního plánu byl podle § 43 odst. 3 stavebního zákona obsažen v zadání územního

plánu (bod P45), podle něhož se tímto způsobem bude postupovat v důvodných případech (např. v urbanisticky hodnotných územích nebo ve výrazně vizuálně se uplatňujících rozvojových plochách). Napadený územní plán obsahuje jen jediný prvek regulačního plánu, jímž je regulace tvaru a sklonu střechy. Proti němu navrhovatelka vznáší jen procesní námitky, materiální námitky proti němu nevznáší. Zpochybňuje však další 2 regulativy, o nichž se domnívá, že mají prvky regulačního plánu.

16. Pokud jde o stavební čáry, napadený územní plán podle odpůrkyně otevřeně deklaruje, že prvek stavební čáry sice v regulativech používá, avšak jej přímo nestanoví (nevymezuje jej v grafické části, nekótuje jej a nestanoví konkrétní vzdálenost stavební čáry např. od hrany ulice). Nejedná se tedy o prvek regulačního plánu.

17. Pokud jde o maximální počet bytů v rodinném domě, odpůrkyně poukazuje na to, že by se hypoteticky jednalo jen o vadu odůvodnění napadeného územního plánu, protože možnost využití prvků regulačního plánu byla řádně schválena v zadání územního plánu. Regulativy s prvky regulačního plánu není třeba v závazné části výslovně označovat. Je podle odpůrkyně standardní, že při zadání územního plánu není požadavek na využití prvků regulačního plánu přesně specifikován, protože tak je možné postupovat až v průběhu pořizování územního plánu. V případě lokality, v níž se nacházejí navrhovatelčiny nemovitosti, jde o území vymezené ve výkrese základního členění I.1 jako část územního plánu s prvky regulačního plánu. Byly tak splněny požadavky na závaznou část územního plánu, odpůrkyně jen výslovně tento prvek regulačního plánu neuvedla v odůvodnění napadeného územního plánu. Navrhovatelka též není podle odpůrkyně aktivně legitimována pro napadení této části územního plánu, protože neuvedla, jak jí tato regulace negativně zasahuje do její právní sféry. Z navrhovatelčina návrhu totiž plyne, že v domě č. p. XH jsou vymezeny 3 bytové jednotky a v domě č. p. XK je 5 bytových jednotek, což přesahuje maximální počet bytů v rodinném domě podle § 2 písm. a) bodu 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění do 31. 12. 2023. Zrušení regulace maximálního počtu bytů by navrhovatelce nepomohlo, jelikož na základě ostatních regulativů nelze bytový dům na dané místo umístit.

18. Odpůrkyně též polemizuje se správností závěrů uvedených v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS. Podle části I., odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. lze v územním plánu stanovit v rámci podmínek prostorového uspořádání i regulativ intenzity využití stavebních pozemků. Ten měl dlouhodobě v územně plánovací praxi dvě základní formy – stanovení procenta zastavění pozemků či ploch a stanovení maximálního počtu hlavních staveb. Ani jedno z těchto řešení nebylo podle odpůrkyně nikdy zpochybněno. Postupně se rozvinula potřeba reagovat na poměrně liberální definici rodinného domu zakotvenou ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., protože v rozvojově nejatraktivnějších územích se začala šířeji uplatňovat praxe stavebníků, kteří využívali regulaci stanovenou územními plány maximalisticky – vytvořením až tří bytů v jednom rodinném domě. I při stanovení podrobného regulativu výšky zástavby, zastavitelnosti pozemku či jeho velikosti bylo takto koncipovanými projekty deklarovaných rodinných domů dosahováno charakterově a kapacitně zcela odlišné zástavby, než bylo předpokládáno. Ve vztahu ke kapacitám tohoto typu zástavby tak došlo k problému, protože územní plán musí mj. vyvažovat potřebné kapacity systémů veřejné infrastruktury (např. systémy zásobování pitnou vodou a systémy pro likvidaci odpadních vod). Intenzita zástavby stavebních pozemků, tedy regulativ připuštěný v územních plánech, se tedy v územně plánovací praxi začal ve vybraných obcích aplikovat i ve zpřesněné formě

stanovení maximálního počtu bytů v rodinných domech. Regulace intenzity zástavby stavebního pozemku totiž není podle odpůrkyně vyhláškou č. 500/2006 Sb. výslovně omezena jen na hmotové poměry zástavby. Regulativ maximálního počtu bytů v územním plánu je tak v daném případě nutné posuzovat v tomto kontextu.

## Další stanoviska účastníků

19. V *replice* navrhovatelka uvedla, že nesprávné zařazení jejích pozemků do plochy BV nelze chápat pouze jako odchylku způsobenou malým měřítkem územního plánu. V dané lokalitě se nacházejí převážně stavby plnící funkci hromadného bydlení, a to i přesto, že stavby pro hromadné bydlení jsou v přímém rozporu s charakterem plochy BV. Navrhovatelka je přesvědčena, že svým charakterem má daná lokalita nejblíže k ploše BH – bydlení hromadné. Pokud měla odpůrkyně v úmyslu na navrhovatelčiných pozemcích utlumit intenzitu zástavby, měla být tato lokalita zařazena do návrhových ploch. Z katastru nemovitostí plyne, že domy vznikly přestavbou zemědělské stavby, investorem přestavby byla navrhovatelka a záměr byl v souladu s tehdejší územně plánovací dokumentací povolen jako bytový dům, nikoliv jako rodinné či řadové domy. To plyne i z potvrzení stavebního úřadu, podle něhož byla na pozemku parc. č. st. XA v tehdejší době realizována stavba bytového objektu formou přestavby hospodářské budovy.

20. Též podle navrhovatelky není pravda, že nešlo předvídat její rozvojové plány. Navrhovatelka byla účastnicí řízení vedeného u Městského úřadu Roztoky, jehož předmětem bylo povolení vnitřních stavebních úprav domu č. p. XK spočívajících ve vybudování 2 bytových jednotek. Jak vyplývá z rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odpůrkyně se odvolávala proti rozhodnutí Městského úřadu Roztoky, že není účastníkem tohoto řízení, z čehož podle navrhovatelky plyne, že o záměru navrhovatelky mohla vědět. Nyní je u Městského úřadu Roztoky vedeno řízení o dodatečném povolení stavby stavební úpravy přízemí – hobby místnosti na dva byty v domě č. p. XK. Navrhovatelka navíc získala kladné závazné stanovisko Městského úřadu Černošice, podle kterého je stavba stavební úpravy přízemí – hobby místnosti na dva byty přípustná.

21. Podle navrhovatelky odpůrkyně podmínky § 43 odst. 3 stavebního zákona nesplnila. Zastupitelstvo by se podle ní muselo výslovně usnést na tom, že přijímá územní plán s prvky regulačního plánu. Za dostačující nelze považovat obecnou a zcela neurčitou formulaci v zadání územního plánu. Obce mají povinnost svůj záměr vydat územní plán s prvky regulačního plánu výslovně deklarovat, stejně jako by byly povinny rozhodnout v případě vydání samostatného regulačního plánu. Omezení, podle něhož v rodinném domě mohou být jen 2 bytové jednotky, navrhovatelku negativně zasahuje v její právní sféře, protože jí znemožňuje změnu vnitřní dispozice stavby (např. změna výměry bytů). Výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení je obligatorní součástí odůvodnění územního plánu (viz příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.). Jestliže prvky regulačního plánu nejsou v odůvodnění územního plánu vůbec uvedeny, jsou tyto prvky nepřezkoumatelné a nemohou obstát.

22. V *duplice* odpůrkyně uvedla, že není v reálných možnostech pořizovatele územního plánu zjistit počet bytových jednotek v soukromých objektech. Z přiloženého sdělení stavebního úřadu rovněž neplyne, že na pozemku parc. č. st. XA byla povolena stavba bytového domu, ale bytového objektu. Při zpracování územního plánu ani není úkolem pořizovatele procházet všechny historicky vydaná povolení či sdělení stavebního úřadu. Při zpracování územního plánu se vychází z aktuálního stavu v katastru nemovitostí a z průzkumu území.

Podle katastru nemovitostí není na pozemku parc. č. st. XA evidován bytovým dům, ale rodinný dům. Ten má sice 5 jednotek, ale jen 2 z nich jsou byty, přičemž ostatní tři jsou vymezeny jako jiné nebytové prostory. Ve většině ostatních případů se jedná o rodinné domy bez bytů. Je tak logické, že při zpracování územního plánu byl tento soubor staveb posuzován jako soubor řadových rodinných domů. Pro pořízení napadeného územního plánu, který nabyl účinnosti 4. 10. 2023, je irelevantní, že v listopadu 2023 bylo vedeno řízení o dodatečném povolení úprav nebytových prostorů na byty v domě č. p. XK. Závazné stanovisko ze srpna 2023 odpůrkyně neobdržela. Ani by jej nebylo možné (a ze zákona povinné) v takto pokročilé fázi pořízení územního plánu jakkoliv zohlednit.

23. Při jednání navrhovatelka setrvala na svém procesním stanovisku a odkázala na svůj návrh. Zopakovala, že uplatnila dva okruhy námitek. Podle prvního z nich zařazení navrhovatelčiných pozemků do plochy BV je ve zjevném rozporu se skutkovým stavem, protože se podle navrhovatelky jedná o plochu hromadného bydlení. Podle druhého z nich byly do napadeného územního plánu nezákonně začleněny prvky regulačního plánu.

24. Odpůrkyně se z jednání omluvila.

## Relevantní skutková zjištění vyplývající z obsahu správního spisu

25. Podle předchozího územního plánu byl navrhovatelčin pozemek parc. č. st. XB (na něm se nachází budova č. p. XH s jednotkami XCH, XI a XJ) zařazen do stabilizované plochy obytné malých sídel – OMS. Podle ní je *přípustné využití: - bydlení v rodinných domech volně stojících (IRD), - bydlení ve dvojdomech (ŘRD), - bydlení v bytových objektech s minimálním počtem 2 b. j. na jeden vstup (BO), - stavby a zařízení sloužící obsluze obytného území, - restaurační služby, - sociální stavby a domy s pečovatelskou službou, - hřiště pro děti předškolního a školního věku, obytná zeleň, - související stavby drobné architektury a obecní mobiliář. Podmíněné využití - zařízení občanského vybavení sloužící obsluze lokálních obytných území, - nutné technické vybavení sloužící provozu přípustných a podmíněných aktivit, - služby nevýrobního charakteru provozované v nebytových prostorech bez zvláštních nároků na jejich provoz, - zařízení pro přechodné ubytování, - doplňkové stavby na pozemcích staveb hlavních, - chov domácích zvířat. Nepřípustné využití - jakékoliv výrobní aktivity (průmyslové i zemědělské), výrobní a komerční služby, které by představovaly poškození prostředí obytných zón z hlediska jejich provozu ve smyslu platných zákonů, norem a předpisů.*

26. Navrhovatelčin pozemek parc. č. YF byl zařazen do stabilizované plochy ZV (zemědělské provozy, šlechtitelské stanice, zemědělské usedlosti, agroturistické komplexy). Podle ní je *přípustné využití - zemědělské provozy a sklady, zařízení sloužící provozu a zemědělské produkci, - chovné a šlechtitelské stanice, - agroturistické areály s převážným zaměřením na jezdecký sport, - provozy zemědělských usedlostí se zaměřením na alternativní typ rekreace, služeb a přechodného ubytování. Podmíněné využití - kanceláře a byty osob zajišťující hospodářský provoz, - služební byty, - přechodné ubytování spojené s příslušnými zajišťovacími službami, - technické vybavení sloužící provozu přípustných a podmíněných aktivit, - příslušné odstavné plochy klidové dopravy. Nepřípustné využití všechny ostatní aktivity. Regulační podmínky podmínkou provozu přípustných a podmíněných aktivit, je eliminace negativních dopadů hospodářských provozů na životní prostředí (zejména likvidace odpadů a odpadních vod, snížení exhalací, využití ekologicky čistých zdrojů energií a.p.) a návrh a realizace ozelenění nezastavěných ploch.*

27. Navrhovatelčin pozemek parc. č. XC byl zčásti zařazen do stabilizované plochy ZV (viz předchozí bod) a zčásti do stabilizované plochy SP (sport a rekreace). Podle ní je *přípustné využití - výhradně plochy sloužící sportovním a rekreačním účelům (hřiště, koupaliště,*

*oddechové plochy apod.) a související služby nevýrobního charakteru (půjčovny sportovního vybavení, rychlé občerstvení, sociální vybavení atd.), - kemping. Podmíněné využití, - objekty drobné architektury, vodní plochy a doplňkové stavby na pozemcích staveb hlavních, - technické vybavení sloužící provozu přípustných a podmíněných aktivit, - služební byty. Nepřípustné využití - jakékoliv jiné aktivity nesouvisející s provozem aktivit přípustných a podmíněných, - průmyslová a zemědělská výroba. Regulační podmínky - maximální přípustná výška novostaveb je v odůvodněných případech se souhlasem orgánů ochrany přírody a kultury, 12 m od úrovně rostlého terénu, - vydání územního rozhodnutí je podmíněno zpracováním návrhu ozelenění, - realizace sportovně rekreačních areálů je podmíněna zajištěním dostatečně dimenzovaných veřejných parkovacích ploch.*

28. Zbývající navrhovatelčiny pozemky (včetně pozemku parc. č. st. XA, na němž se nachází budova č. p. XK s jednotkami XV a XW) byly zařazeny do návrhové plochy ZV2+SMS3, přičemž pro plochu SMS (smíšená zóna bydlení s funkcí přechodného ubytování, komerce, drobné výroby a občanské vybavenosti místního významu) platí *přípustné využití - bydlení v bytových objektech (B0), - bydlení v rodinných domech volně stojících (IRD), - bydlení ve dvojdomech (ŘRD), - stavby a zařízení pro přechodné ubytování, stravování a maloobchod, - sociální stavby a zdravotní stavby, domy s pečovatelskou službou, domovy důchodců, - zařízení komerční sféry nevýrobního charakteru, - sportovní stavby, - zeleň, související stavby drobné architektury a obecní mobiliář, - hřiště pro děti předškolního a školního věku. Podmíněné využití - technické vybavení sloužící provozu přípustných a podmíněných aktivit, - výrobní aktivity lokálního významu, bez omezení funkce, - veřejné parkovací plochy, - doplňkové stavby na pozemcích staveb hlavních, - stavby obecní správy a kulturní zařízení, - chov domácích zvířat. Nepřípustné využití jakékoliv výrobní aktivity (průmyslové i zemědělské), výrobní a komerční služby, které by představovaly poškození prostředí obytných zón z hlediska jejich provozu ve smyslu platných zákonů, norem a předpisů.*

29. Zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo podle § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona dne 17. 12. 2019 usnesením č. 10/2019/15 o pořízení nového územního plánu. V zápise z jednání zastupitelstva je uvedeno, že se schvaluje tento návrh usnesení: „*ZO schvaluje pořízení nového územního plánu obce Holubice.*“

30. Veřejnou vyhláškou ze dne 16. 7. 2021 pořizovatel územního plánu podle § 47 odst. 2 stavebního zákona oznámil projednání zadání územního plánu, k němuž došlo v červenci a srpnu 2021. Návrh zadání napadeného územního plánu byl zveřejněn po dobu 30 dnů na úřední desce odpůrkyně. Na základě uplatněných vyjádření, stanovisek a připomínek provedl pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem v souladu s § 47 odst. 4 stavebního zákona drobné technické úpravy zadání územního plánu a předložil jej zastupitelstvu odpůrkyně ke schválení.

31. Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo podle § 6 odst. 5 písm. b) stavebního zákona dne 26. 10. 2021 zadání územního plánu usnesením číslo 8/2021/9. Zadání územního plánu bylo přílohou tohoto usnesení (viz návrh usnesení s důvodovou zprávou). V bodě P45 zadání územního plánu je uvedeno: [p]*ro všechny vymezené plochy určené k zastavění stanovit podmínky prostorového uspořádání zástavby tak, aby prostřednictvím nich byla zajištěna ochrana venkovského charakteru zástavby a ochrana krajinného rázu obce. Bude přitom prověřeno stanovení zejména těchto prostorových charakteristik zástavby:*

*- orientace zástavby k jednotné stavební čáře, aby byla zajištěna uspořádanost zástavby vůči přilehlým veřejným prostranstvím, při zohlednění principů pro žádoucí umístění staveb ve svažitém terénu*

*- tvary a sklony střech odpovídající tradiční venkovské zástavbě*

*- půdorysný tvar staveb odpovídající tradiční venkovské zástavbě*

*- v případě ploch změn pro bydlení a ploch smíšených obytných rovněž rozmezí velikostí pozemků pro výstavbu rodinných domů, přičemž velikost pozemků se bude referencovat k výměrám tradičních pozemků rodinných domů v obci X; stanovenou spodní hranicí velikostí pozemků zamezit vzniku nepřirozeně malých pozemků rodinných domů.*

*V důvodných případech (v urbanisticky hodnotných územích, ve výrazně vizuálně se uplatňujících rozvojových plochách apod.) bude prověřeno v rámci stanovení prostorové regulace využití prvků regulačního plánu ve smyslu § 43 odst. 3 stavebního zákona*. (podtrženo podle zvýraznění v zadání územního plánu).

32. Starostka odpůrkyně dne 2. 12. 2021 vydala pokyn k zahájení prací na zpracování návrhu územního plánu. Pořizovatel podle § 50 odst. 2 stavebního zákona uspořádal společné jednání o návrhu územního plánu, které se konalo dne 4. 8. 2022. Následně podle § 51 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotil výsledky projednání návrhu územního plánu. Na základě vyhodnocení výsledků projednání zajistil úpravu návrhu územního plánu pro veřejné projednání.

33. Dne 17. 5. 2023 byla vydána veřejné vyhláška o veřejném projednání návrhu územního plánu s tím, že každý může nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání písemně uplatnit své připomínky. Dotčené osoby (mj. vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení) mohou ve stejné lhůtě podat námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění. *Navrhovatelka proti návrhu územního plánu nepodala námitky ani proti němu jinak nebrojila*. Na základě vyhodnocení veřejného projednání byla provedena nepatrná úprava, jež pořizovatel vyhodnotil jako nepodstatnou. Úpravy vyplývající z vyhodnocení námitek byly projednány s určeným zastupitelem jakožto reprezentantem veřejných zájmů, přičemž nebyl zjištěn žádný veřejný či soukromý zájem, který by byl touto úpravou v podstatné míře negativně ovlivněn. Nebyla tak shledána nezbytnost opakovaného veřejného projednání a dokumentace územního plánu byla předložena zastupitelstvu odpůrkyně.

34. Napadený územní plán vydalo zastupitelstvo odpůrkyně dne 12. 9. 2023 usnesením č. 8/2023/4. Dne 19. 9. 2023 zastupitelstvo odpůrkyně oznámilo podle § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 54 odst. 2 stavebního zákona veřejnou vyhláškou vydání územního plánu formou opatření obecné povahy podle § 43 odst. 4 stavebního zákona ve spojením s § 173 odst. 1 správního řádu. Vyhláška byla vyvěšena dne 19. 9. 2023 a sejmuta dne 6. 10. 2023.

35. Podle *grafické části územního plánu* – výkres základního členění území (I.1) se *navrhovatelčiny nemovitosti nacházejí v části územního plánu s prvky regulačního plánu*. Podle hlavního výkresu (I.2) jsou navrhovatelčiny nemovitosti zařazeny do stabilizovaných ploch BV – bydlení venkovské.

36. *Textová (závazná) část územního plánu* k ploše BV stanovuje tyto regulativy:

| | |
|---|---|
| **Hlavní využití** | ▪ bydlení v rodinných domech venkovského charakteru |

| | |
|---|---|
| **Přípustné využití** | ▪ objekty drobného obchodu, služeb a administrativy<br>▪ krátkodobé ubytování vyššího standardu typu hotel nebo penzion s kapacitou max. 10 lůžek<br>▪ soukromá a vyhrazená zeleň a zahrady včetně drobných doplňkových staveb pro jejich rekreační využití<br>▪ veřejná prostranství a veřejná zeleň<br>▪ dětská hřiště a sportoviště sloužící zejména uživatelům dané plochy a sousedních ploch<br>▪ parkoviště na terénu a individuální garáže sloužící zejména uživatelům dané plochy a sousedních ploch<br>▪ drobné doplňkové stavby<br>▪ související dopravní a technická infrastruktura<br>▪ ochranná, izolační a okrasná zeleň<br>▪ vodní plochy a toky |
| **Podmíněně přípustné využití** | ▪ občanské vybavení neuvedené v hlavním a přípustném využití, které je slučitelné s bydlením a nesnižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše<br>▪ stravovací a pohostinská zařízení s provozem omezeným pouze na denní dobu, kapacitou max. 25 zákazníků a s charakterem provozu, který je slučitelný s bydlením a nesnižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše<br>▪ přidružená nerušící výroba, která je slučitelná s bydlením a nesnižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše<br>▪ chovatelská a pěstitelská činnost kapacitně odpovídající samozásobitelství, která je slučitelná s bydlením a nesnižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše<br>▪ stavby pro rodinnou rekreaci za podmínky, že budou umístěny na pozemcích splňujících požadavky na pozemky staveb pro bydlení veřejná dopravní a technická infrastruktura nadřazených systémů, pokud by bylo její umístění mimo plochu technicky nemožné, popř. technicky natolik obtížné, že by bylo ekonomicky nepřijatelné |
| **Nepřípustné využití** | ▪ veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním, přípustným, popřípadě podmíněně přípustným využitím |
| **Podmínky prostorového uspořádání** | ▪ hlavní stavby mohou spolu s hospodářskými a doplňkovými stavbami vytvářet provázané soubory staveb<br>▪ přípustné je umísťování hlavních i doplňkových staveb na okraj stavebního pozemku; umístění hlavní stavby umožňuje efektivní využití menších pozemků a vytvoření využitelné zahrady či hospodářského dvorku<br>▪ přípustné je přímé navazování sousedních staveb, bez vzájemných odstupů<br>▪ *hlavní stavby rodinných domů budou respektovat závaznou stavební čáru: průčelí hlavních staveb rodinných domů bude dodržovat stejný odstup od hranice veřejného prostranství ulice jako sousední hlavní stavby rodinných domů; v případě první stavby v ulici bude stanoven odstup, který převažuje v širším okolí stavby* |

| | |
|---|---|
| | ▪ stanovuje se minimální velikost stavebního pozemku pro stavbu rodinného domu na 800 m2<br>▪ v každé z ploch X se připouští umístění vždy maximálně 1 rodinného domu, minimální velikost stavebního pozemku pro stavbu rodinného domu se přitom nestanoví<br>▪ podíl nezastavěné části stavebního pozemku min. 45 %<br>▪ na jednom pozemku je připuštěno umístění pouze jedné hlavní stavby pro bydlení, nepřípustné je umístění falešných dvojdomů či trojdomů<br>▪ *rodinné domy mají maximálně 2 byty*<br>▪ zástavba s maximálně 1 nadzemním podlažím + podkrovím, max. výška zástavby 9 m od úrovně původního terénu<br>▪ *hlavní stavby mají šikmou sedlovou střechu o sklonu 35 – 45°, přípustné jsou polovalby, nepřípustné jsou valbové či pultové střechy*<br>▪ ztvárnění hlavních staveb odpovídá venkovskému charakteru zástavby. |

## Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

37. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Těmito podmínkami jsou samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu.

38. Územní plán se v souladu s § 43 odst. 4 větou poslední stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu. Ze správního spisu soud zjistil, že napadený územní plán schválilo zastupitelstvo odpůrkyně dne 12. 9. 2023. Napadený územní plán byl v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámen veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 19. 9. 2023. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadený územní plán nabyl účinnosti dne 4. 10. 2023. O existenci napadeného územního plánu tak není sporu, napadený územní plán je opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.

39. Soud dále konstatuje, že návrh byl podán včas, neboť byl podán dne 8. 12. 2023, tj. v jednoleté lhůtě ode dne nabytí účinnosti napadeného územního plánu (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s.).

40. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Pokud jde o aktivní procesní legitimaci, NSS v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, uvedl, že koncepce § 101a s. ř. s. „*je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání.* […] *V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem.*“ Rozšířený senát dále v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, uvedl, že splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude „*dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.* […] *V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním*

*plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace.*“ Otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku přípustnosti návrhu však nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem požadovaná (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení. Není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoliv při posuzování přípustnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS).

41. Stejně tak platí, že nestačí pouze tvrdit pochybení na straně odpůrce. Je rovněž nezbytné, aby toto pochybení relevantním způsobem zasáhlo do právní sféry navrhovatele. Soud totiž nepřezkoumává pouze to, zda došlo k pochybení, ale také to, zda došlo k pochybení vedoucímu k tvrzenému porušení práv navrhovatele. Zjednodušeně řečeno platí, že navrhovatel musí v návrhu uvádět alespoň teoretickou možnost dotčení svých práv, aby byl aktivně procesně legitimován. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak může podat zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k předmětu regulace daného opatření obecné povahy (viz např. usnesení NSS ze dne 7. 12. 2021, č. j. 7 Ao 25/2021-48, bod 10).

42. Aktivní legitimace navrhovatelky se zakládá tvrzením o dotčení na jejích právech. Z katastru nemovitostí [to soud ověřil za použití aplikace Nahlížení do katastru nemovitostí (www.cuzk.cz)], plyne, že navrhovatelka spoluvlastní pozemky parc. č. st. XA a XB a vlastní pozemky parc. č. XC, XD, XE, YF a YG. Soud má současně za to, že navrhovatelka v návrhu předestřela tvrzení o možném dotčení své právní sféry. Je z nich patrno, že dotčení na vlastnickém právu spatřuje v tom, že jako vlastník jednotek č. XV a XW v budově č. p. XK nacházející se na pozemku parc. č. st. XA a jednotek č. XCH, XI a XJ v budově č. p. XH nacházející se na pozemku parc. č. st. XB je omezena v jejich užívání. Navrhovatelka tvrdí, že podmínky funkčního využití plochy BV umožňují jen bydlení v rodinných domech venkovského charakteru, nikoliv hromadné bydlení v bytových domech, na rozdíl od předchozího územního plánu, který v plochách OMS a SMS umožňoval hromadné bydlení (viz body 25 a 28 tohoto rozsudku). Napadený územní plán má navrhovatelce například znemožňovat změnu v užívání jí vlastněných nebytových jednotek na bytové jednotky, což je podle navrhovatelky značný zásah do jejího vlastnického práva. Změnu v užívání znemožňují jak podmínky funkčního využití plochy BV, která umožnuje pouze bydlení v rodinných domech, tak výslovné omezení podle podmínek prostorového uspořádání spočívající v limitu 2 bytů v rodinném domě.

43. Pokud je územním plánem změněno funkční využití (dotčených) pozemků, jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka těchto pozemků, neboť je jím vlastník autoritativně omezen v právu následného užívání předmětu vlastnictví podle dosavadního způsobu využití těchto pozemků (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38) a dochází k faktickému omezení možností budoucího využití pozemku. To v bodě 47 usnesení č. j. 1 Ao 1/2009-120, potvrdil rozšířený senát „*územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle*

*územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.*"

44. Z toho plyne, že na základě těchto tvrzení je navrhovatelka oprávněna k podání návrhu na zrušení části napadeného územního plánu. Z hlediska posuzování aktivní procesní legitimace ani nemá vliv, že napadený územní plán zařadil navrhovatelčiny nemovitosti do stabilizovaných ploch. Jelikož došlo ke změně možného využití navrhovatelčiných nemovitostí způsobem, který ztížil realizaci vlastnického práva navrhovatelky, dotčení na právech navrhovatelky je myslitelné.

45. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelka vymezila, jakou část napadeného územního plánu požaduje zrušit, je z něho patrné, z jakých skutkových a právních důvodů (návrhové body) považuje navrhovatelka územní plán (resp. jeho části) za nezákonný a obsahuje i další náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s.

46. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

47. Soud ve věci nařídil jednání, při němž prováděl dokazování. Hodnocení důkazů soud provedl v následujících bodech společně s právní argumentací.

## Posouzení návrhu

48. Podle judikatury Ústavního soudu je územní plán společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 99 definuje jako územní společenství občanů (viz nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 29). Při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se tak soud řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení takového opatření by měl přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36). Uvedená zásada zdrženlivosti vychází z principu dělby moci, v rámci které je to právě obec, která se musí pokusit vyvážit zájmy vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoliv nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování, avšak uvnitř těchto mantinelů zůstává široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Je tak třeba přihlédnout i k tomu, že regulace území je otázkou přesahující rámec života jedné i více

generací, a proto musí být povznesena nad momentální či dokonce okamžité potřeby (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).

49. Navrhovatelka v návrhu uplatnila dva návrhové body. Podle prvního z nich odpůrkyně při zařazení navrhovatelčiných nemovitostí do stabilizované plochy BV nedostatečně zjistila skutkový stav, protože budovy č. p. XK a XH nejsou rodinné domy venkovského charakteru, ale bytové domy, v nichž se nachází více než dvě bytové či nebytové jednotky. Podle druhého z nich, navrhovatelka při stanovení regulativů prostorového uspořádání: - *hlavní stavby rodinných domů budou respektovat závaznou stavební čáru: průčelí hlavních staveb rodinných domů bude dodržovat stejný odstup od hranice veřejného prostranství ulice jako sousední hlavní stavby rodinných domů; v případě první stavby v ulici bude stanoven odstup, který převažuje v širším okolí stavby; - rodinné domy mají maximálně 2 byty; - hlavní stavby mají šikmou sedlovou střechu o sklonu 35 až 45°, přípustné jsou polovalby, nepřípustné jsou valbové či pultové střechy*, nedodržela § 43 odst. 3 stavebního zákona, protože v rozhodnutí zastupitelstva není výslovně uvedeno, že bude pořizován územní plán s prvky regulačního plánu. Navrhovatelkou zmiňované regulativy pak pro svoji podrobnost podle ní náležejí do regulačního plánu, nikoliv do územního plánu.

*Vymezení plochy BV není ve zcela zjevném a příkrém rozporu se skutkovým stavem či v rozporu se závaznými podklady, jež měla odpůrkyně k dispozici*

50. Hlavním cílem a smyslem územního plánování jsou návrhy budoucích změn funkčního využití ploch. Stávající stav, jenž má zůstat beze změn (tzv. stabilizované plochy), zachycuje sice územní plán také, ale činí tak zejména proto, aby byly plánované změny zasazeny do kontextu celého řešeného sídla a aby bylo zřejmé, na co navazují a z čeho vycházejí. Soud opakuje, že pro uplatnění limitů využití pozemků je určující zařazení do konkrétní funkční plochy, nikoliv to, zda se jedná o plochu stabilizovanou či návrhovou. Na vlastnická práva navrhovatelky nemůže mít vliv, zda bude pozemek v územním plánu zařazen v ploše stabilizované nebo návrhové, poněvadž v obou případech se uplatní funkční omezení využití daného území. I v případě stabilizovaných ploch územní plán stanovuje určitá omezení tak, aby se výstavba či jiné změny ve způsobu užívání pozemků vyžadující přivolení stavebního úřadu nedostávala do rozporu se stávajícím územním plánem fixovaným způsobem užívání dané plochy. I napadený územní plán pro plochy BV stanovuje hlavní využití, přípustná využití, podmíněně přípustná využití, nepřípustná využití a podmínky prostorového uspořádání. Vymezení plochy BV v územním plánu je tedy způsobilé do práv vlastníka pozemku citelně zasáhnout (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83).

51. Navrhovatelčiny pozemky byly zařazeny do stabilizované plochy BV, s čímž navrhovatelka nesouhlasí. Zpochybňuje fakt, že doposud byly její nemovitosti v souladu s tímto zařazením využívány a poukazuje též na to, že podle předchozího územního plánu byly její pozemky regulovány jinak (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74, a ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, body 19 až 22). Navrhovatelka tedy nebrojí proti tomu, že nově zavedená regulace je nezákonná či nepřiměřená, nýbrž vytýká odpůrkyni, že nesprávně zjistila skutečný (stávající) stav v území podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

52. Obecně platí, že územní plán musí respektovat a zohledňovat skutkový a právní stav ke dni svého vydání (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 32). Je tak namístě se zabývat tím, zda odpůrkyně nepostupovala v rozporu se zákonem, pokud navrhovatelčiny nemovitosti zařadila do plochy BV. Při tomto hodnocení

je pak pochopitelně rozdíl v tom, zda navrhovatelka v průběhu pořizování územního plánu uplatnila námitky či nikoliv. Není pochyb o tom, že správní soudy musí uplatněné návrhové body přezkoumat v plném rozsahu, pokud navrhovatel námitky podá (viz rozsudky NSS ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017-41, a ze dne 24. 5. 2018, č. j. 4 As 81/2018-57).

53. Jinak tomu však bude tehdy, pokud navrhovatel námitky v průběhu pořizování územního plánu nepodá. Tomu se věnoval navrhovatelkou citovaný rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS. V něm v bodě 19 NSS uvedl, že „*v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměněného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Tím spíše pak pořizovatel, resp. odpůrce v rámci přípravy územního plánu nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námitky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu. Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k žalobní námitce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, <u>které měl při přípravě územního plánu k dispozici</u>, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není <u>ve zcela zjevném a příkrém rozporu</u> s realitou (tedy se skutkovým stavem). K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.*“ (podtrženo soudem).

54. Z toho plyne, že v řízení před soudem musí navrhovatelka prokázat, že stav v lokalitě, v níž se nacházejí její nemovitosti je *v rozporu s územně analytickými podklady či dalšími závaznými podklady*, avšak *jen za podmínky, že tyto podklady měla odpůrkyně prokazatelně k dispozici* nebo *ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou*. Postačuje, pokud je splněna jedna z těchto alternativ.

55. Pokud jde o alternativu zcela zjevného a příkrého rozporu s realitou, je třeba zdůraznit, že se nejedná jen o pouhý jakýkoliv dílčí rozpor realitou, ale o (i) zcela, (ii) zjevný a (iii) příkrý rozpor. Jeho existenci je povinen prokázat navrhovatel (srov. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 54 A 100/2022-84, bod 71, a ze dne 8. 2. 2023, č. j. 59 A 39/2022-40, bod 48). Tvrzený rozpor tedy musí být patrný na první pohled (*zcela zjevný*) a současně musí dosahovat vyššího stupně intenzity (*příkrý*). Takový zásadní rozpor by bylo možno spatřovat tam, kde je na zastavěných plochách vymezována jako stabilizovaná plocha nezastavitelná nebo naopak v případech, kdy funkční využití v územním plánu vydávané za stabilizovaný stav je jiným způsobem zcela nekompatibilní s dlouhodoběji ustáleným stavem v terénu (např. záměna ploch pro bydlení s plochami pro výrobu, záměna zemědělské plochy s lesními plochami).

56. To však není tento případ. Již z navrhovatelčiných tvrzení plyne, že v případě navrhovatelčiných nemovitostí se o takto zjevnou inkompatibilitu nejedná, naopak funkční využití plochy BV představuje v porovnání s navrhovatelkou předestřeným užíváním jejích nemovitostí kategorii velmi podobnou. Z hlediska funkce a struktury je lze zařadit

do společné kategorie ploch bydlení. Rozdíl mezi plochou bydlení venkovské a plochou bydlení hromadné požadovanou intenzitu zjevně nenaplňuje. Plocha BV i připouští bydlení v bytech, byť maximálně ve 2. Zahrnutí navrhovatelčiných pozemků do plochy BV jim neodnímá dřívější zastavitelnost a respektuje skutečnost, že jsou tyto pozemky zastavěny. Bylo na navrhovatelce, aby cestou připomínek a námitek na namítané rozdíly poukazovala, ale pokud tak řádně neučinila, nelze mít za dané situace zařazení jejích nemovitostí do plochy BV jako zcela rozporné s jejich skutečnou podobou.

57. Nadto z náhledu na objekt č. p. XH, XK, XL, XM, XN, XO a XQ v aplikaci Panorama (mapy.cz), jenž soud při jednání provedl, plyne, že na první pohled rozhodně není zřejmé, že se jedná o objekt, v němž se nachází větší množství bytových jednotek, a má tak sloužit k hromadnému bydlení, nikoliv k bydlení v rodinných domech s maximálně 2 byty. Naopak se z něho soudu jeví, že se jedná o objekt v současné době již funkčně oddělených řadových rodinných domů s 1 nadzemním podlažím, podkrovím, s vlastními předzahrádkami, garážemi i vchody a maximálně s 2 byty. Na tom nic nemění to, že jednotlivé řadové rodinné domy vznikly po roce 2003 přestavbou původního hospodářského objektu, neboť funkčně jsou jednotlivé řadové rodinné domy nyní zjevně odděleny, o čemž svědčí existence vlastních vchodů. Nic nesvědčí o tom, že by se v jednotlivých řadových rodinných domech mělo nacházet větší množství bytů a mělo by se jednat o formu hromadného bydlení v bytových domech. Z náhledu se soudu jeví, že se jedná o individuální bydlení formou řadových rodinných domů. Pokud navrhovatelka namítá, že z pohledu územního plánování je třeba na tento objekt rodinných domů nahlížet jako na bytový dům, soudu k tomu nepřednáší žádnou relevantní argumentaci. Soud tak nesdílí názor navrhovatelky, že se v žádném případě nejedná o zástavbu s typickými znaky venkovského charakteru.

58. Na tom nic nemění ani údaje o pozemcích parc. č. st. XA a XB a budovách č. p. XH a XK, resp. pozemcích parc. č. st. XY, XZ, XT a budovách č. p. XL, XM, XN, XO a XQ v katastru nemovitostí (viz příslušné informace o pozemku či stavbě v katastru nemovitostí, jež soud provedl). Pořizovatel územního plánu nemá povinnosti sám v katastru vyhledávat všechny pozemky, tím spíše všechny budovy, podléhající regulativům územního plánu a ověřovat v nich počet bytových jednotek. Z ničeho ani nelze dovozovat, že to po něm lze rozumně požadovat. Důsledky navrhovatelčiny pasivity nelze přenášet na odpůrkyni. Navíc i údaje z katastru nemovitostí jsou z pohledu navrhovatelky neprůkazné, protože z nich sice plyne, že se v některých budovách nacházejí jednotky, zároveň z nich však plyne, že se jedná o *rodinné domy*. Navíc v budově č. p. XL, XM, XN se žádné byty ani podle katastru nemovitostí nenachází. Existence společenství vlastníků jednotek domu č. p. XK není nyní relevantní, to měla navrhovatelka namítat v průběhu pořizování napadeného územního plánu. Soud tedy k důkazu neprováděl výpis z rejstříku společenství vlastníků jednotek předložený navrhovatelkou. Stejně tak soud neprováděl důkazy týkající se domů č. p. XR a XS [náhled z aplikace Panorama (mapy.cz) a informace o stavbě či pozemku z katastru nemovitostí], protože ze své podstaty nemohou o navrhovatelčiných nemovitostech, k nímž jí svědčí aktivní legitimace, nic relevantního prokázat. Pro projednávanou věc jsou irelevantní. Navrhovatelka tak svá tvrzení ani neprokázala.

59. Lze tak učinit první dílčí závěr, že stav zachycený v napadeném územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém v rozporu s realitou. Tato alternativa tedy nenastala.

60. Pokud jde o alternativu rozporu napadeného územního plánu s územně analytickými podklady či dalšími závaznými podklady, soud opakuje, že by je odpůrkyně musela mít

k dispozici, což musí prokázat navrhovatelka. Tato podmínka není bezúčelná, protože pasivitu navrhovatelky při pořizování územního plánu nelze klást k tíži odpůrkyni tak, aby se dovozovala její povinnost po relevantních podkladech bez jakéhokoliv omezení pátrat. Tím by se zcela popřel smysl územního plánování a paradoxně by v řízení před soudem došlo k bezdůvodnému zvýhodňování těch navrhovatelů, kteří při pořizování územního plánu byli pasivní. Z listin, na něž navrhovatelka poukazovala, je z jejího pohledu neslibnější dodatečné stavební povolení Stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 15. 12. 2003, č. j. Výst. 332/5 – 2429/03-Km, jímž byla dodatečně povolena stavební úprava hospodářského objektu – přestavba na byty formou řadového domu, a jež soud při jednání provedl. To je totiž potřeba považovat za územně analytický podklad. Z odborné literatury v této souvislosti plyne, že NSS „*vyjádřil opakovaně názor (viz například rozsudek NSS č. j. 1 As 107/2012-139 nebo 4 As 118/2017-60), že územní rozhodnutí, ale i stavební povolení, vydaná v určitém území, představují ve smyslu § 26 odst. 1 StavZ limit využití území. Podle tohoto ustanovení musí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech. S přihlédnutím k rozsudku NSS č. j. 5 Ao 6/2010-65, který byl zohledněn v rozsudku NSS č. j. 4 As 118/2017-60, by územně plánovací dokumentace měla zohlednit vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. V tom se odráží základní princip právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře. To ovšem neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly* pro futuro *vymezit plochy či koridory a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí vymezovaného koridoru či plochy.*“ (viz Machačková, J., a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 116). Podle rozdělovníku tohoto dodatečného stavebního povolení i toto rozhodnutí bylo odpůrkyni doručeno, z čehož lze dovozovat, že ho měla k dispozici. Z jeho obsahu však neplyne, že jím byla schválena výstavba bytového domu s větším množstvím bytů. V jeho výroku je totiž uvedeno, že se povoluje stavební úprava spočívající v přestavbě hospodářského objektu na byty *formou řadového domu*. V podmínce č. 6 je uvedeno, že po dokončení hrubé stavby bude objekt rozdělen na jednotlivé domy. To naopak spíše svědčí o tom, že se jedná o řadové (rodinné) domy, v nichž sice mohly být umístěny byty, ale jejich počet v rozhodnutí není nijak specifikován. Rodinné domy jsou pak hlavním využitím pro plochu BV, přičemž podmínky prostorové uspořádání výslovně připouští, že v nich mohou být (2) byty. Tímto důkazem tak navrhovatelka své důkazní břemeno neunesla. Územní plán v případě navrhovatelčiných nemovitostí plně respektuje dodatečné stavební povolení ze dne 15. 12. 2003.

61. Ostatní navrhovatelkou doložené listiny požadavky judikatury NSS pro svoji *kvalitu* nesplňují, neboť se *nejedná o územně analytické podklady* či jiné závazné podklady nebo *navrhovatelka u nich neprokázala, že je měla odpůrkyně v době pořizování územního plánu k dispozici*. Navíc z nich nelze dovodit, že by s nimi byl napadený územní plán v rozporu. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 19. 10. 2018, č. j. 139681/2018/KUSK, jež soud při jednání provedl, není územně analytický podklad či jiný závazný podklad. Tímto rozhodnutím krajský úřad rozhodl o tom, že se zamítá odvolání odpůrkyně a potvrzuje se usnesení stavebního úřadu, podle něhož odpůrkyně není účastníkem stavebního řízení týkajícího se stavebních úprav přízemí – hobby místnosti na dva byty v domě č. p. XK. Jeho obsah pak jen potvrdil, že odpůrkyně není účastníkem stavebního řízení, aniž by jím bylo prokázáno, že se odpůrkyně o konečném rozhodnutí dozvěděla. Též není zřejmé, kdy konečné rozhodnutí mělo být vydáno. Naopak z vyrozumění účastníků řízení před vydáním rozhodnutí Městského úřadu Roztoky ze dne 15. 11. 2023, č. j. 5576/2023/Mk/SÚ, plyne, že k totožné stavební úpravě bylo vydáno

dodatečné stavební povolení až po vydání napadeného územního plánu. Taktéž potvrzení Stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 31. 5. 2004, č. j. Výst. 332/5 – potvrz. Hol./04-Km, potvrzující, že je realizována stavba bytového objektu formou přestavby hospodářské budovy, a jež soud při jednání provedl, není územně analytický podklad či jiný závazný podklad. Navrhovatelka ani ničím neprokázala, že jej měla odpůrkyně při pořizování územního plánu k dispozici. Jeho obsah navíc neprokazuje navrhovatelčino tvrzení, že se má jednat o bytový dům, protože uvádí, že je realizována *stavba bytového objektu*, aniž by z toho byl zřejmý např. počet bytů. Ostatně, podobně tomu je i v případě stavebního povolení, na nějž toto potvrzení odkazuje (viz bod 60 tohoto rozsudku). Vyrozumění účastníků řízení před vydáním rozhodnutí Městského úřadu Roztoky ze dne 15. 11. 2023, č. j. 5576/2023/Mk/SÚ, jímž byli účastníci stavebního řízení týkajícího se stavebních úprav přízemí – hobby místnosti na dva byty v domě č. p. XK informováni o vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování a seznámeni s možností se k němu vyjádřit, a jež soud při jednání provedl, bylo vydáno po vydání napadeného územního plánu. Z toho je zřejmé, že jej odpůrkyně nemohla mít v době pořizování územního plánu k dispozici. Z jeho obsahu navíc dále plyne, že před vydáním napadeného územního plánu dodatečné stavební povolení stavebních úprav přízemí – hobby místnost na dva byty v domě č. p. XK nebylo vydáno, protože sama tato listina je datována ke dni 15. 11. 2023, přičemž vydání tohoto stavebního povolení musela podle svého obsahu předcházet. Tento důkaz tady naopak v neprospěch navrhovatelky prokazuje skutkový závěr, že odpůrkyně neměla a ani nemohla mít k dispozici (dodatečné) povolení stavby jakožto územně analytický podklad, tj. podklad vyžadovaný citovanou judikaturou NSS. Z obsahu tohoto vyrozumění plyne dále to, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo přerušeno do vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 31. 8. 2023, č. j. MUCE 151074/2023 OUP, jehož součástí je ověřená část projektové dokumentace – Situační koordinační nákres C 04. Tyto listiny soud při jednání provedl. V tomto závazném stanovisku orgán územního plánování uzavřel, že stavební úprava přízemí – hobby místnosti na dva byty v domě č. p. XK je z hlediska předchozího územního plánu přípustná. Ani v tomto případě se nejedná o územně analytický podklady či jiné závazné podklady a navrhovatelka ničím neprokázala, že je měla odpůrkyně při pořizování územního plánu k dispozici. Navíc vydání napadeného územního plánu předcházely jen o několik málo dní. Z jeho obsahu lze pak jen dovodit, že stavební záměr byl podle předchozího územního plánu přípustný. Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona sice územní studie (Územní studie lokality ZV2 + SMS3 z července 2016, 2015-06 DJ, včetně přiložených výkresů, podle níž blíže nespecifikovaný záměr nové výstavby 5 rodinných domů vyhovuje požadavkům předchozího územního plánu, a jež soud při jednání provedl), navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, je však právně nezávazná. I v tomto případě pak navrhovatelka neprokázala, že by ji měla odpůrkyně k dispozici, a mohla z ní tedy při pořizování územního plánu vycházet. Ani z jejího obsahu pak nelze dospět k závěru, že napadený územní plán je ve vztahu k navrhovatelčiným nemovitostem s územní studií v rozporu. Byla totiž pořízena za účelem výstavby 5 nových rodinných domů. Závěr studie pak je, že nová a stávající zástavba vyhovuje předchozímu územnímu plánu. Nelze z ní však dovodit, že navrhovatelčiny nemovitosti jsou bytovými domy s více než 2 byty. Geometrický plán pro vyznačení budov a rozdělení pozemků ze dne 2. 8. 2004, č. 156-14/2004, soud neprováděl, protože skutečnost, že původní nemovitost (hospodářský objekt) byl rozdělen na více částí, není mezi účastníky sporná a pro rozhodování soudu není ani relevantní.

62. Při jednání navrhovatelka nově upozornila na to, že podle blíže nespecifikovaného kolaudačního souhlasu nikdy o rodinné domy nešlo, ale od počátku se mělo jednat o bytové domy. Od roku 2008 do roku 2017 dokonce měly být navrhovatelčiny nemovitosti v katastru nemovitostí vedeny jako bytové domy, ale to odpůrkyně účelově a v rozporu se skutečností změnila, aniž by se o tom navrhovatelka jakožto jejich vlastník dozvěděla. K tomu soud uvádí, že tímto navrhovatelka poukázala na novou skutečnost, podle níž by měl být napadený územní plán nezákonný, a proto ji uplatnila ve smyslu § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s. opožděně. Po podání návrhu totiž nelze snášet další, nové a dosud vůbec neuplatněné důvody (nejednalo se o rozhojnění dosavadní návrhové argumentace) pro zrušení napadeného opatření obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62, bod 35). Nehledě na to, že k prokázání těchto tvrzení navrhovatelka při jednání nepředložila žádné důkazy a v řízení před soudem tedy neunesla ani toto důkazní břemeno.

63. Lze proto učinit druhý dílčí závěr, že stav zachycený v napadeném územním plánu není v rozporu s územně analytickými podklady či jinými závaznými podklady, jež měla odpůrkyně v době pořizování územního plánu k dispozici.

64. Navrhovatelce se tedy v řízení před soudem nepodařilo požadovaným způsobem prokázat, že její pozemky neodpovídají ploše BV. Důkazní břemeno tudíž navrhovatelka, jež zůstala v procesu přijímání územního plánu pasivní, před soudem neunesla. Tento návrhový bod tak není důvodný.

*Formální podmínka § 43 odst. 3 stavebního zákona byla dodržena*

65. Navrhovatelka dále namítala, že nebyly splněny podmínky pro vydání územního plánu s prvky regulačního plánu. Jelikož se tato argumentace týká souladu regulativu s hmotným právem, mohl se jí soud zabývat, ačkoliv navrhovatelka nepodala námitky (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116).

66. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.

67. Územní plán tedy nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím. S účinností od 1. 1. 2018 stavební zákon změkčil dřívější absolutní zákaz, podle nějž součástí územního plánu nesměly být podrobnosti (prvky) náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Nově je možné, aby územní plán obsahoval prvky regulačního plánu. Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. k této změně uvádí: „*Návrh akceptuje požadavky malých obcí, aby směly svým územním plánem stanovovat větší podrobnosti regulace, protože není předpoklad, že by pořizovaly regulační plány. Zároveň je řešen i požadavek, aby mohla být podrobněji řešena jen některá plocha (zejména zastavitelná, např. i průmyslové zóny). Z hlediska projednávání se stále jedná o územní plán, z hlediska dotčenosti řešením je nutné připustit, že v konkrétních případech budou smět uplatňovat námitky i ti, kteří tak smějí činit u regulačního plánu a u územního plánu tuto možnost nemají. Tato skutečnost je řešena v § 52 odst. 2.*“

68. Je však třeba splnit formální podmínku, podle níž o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu musí rozhodnout zastupitelstvo obce. Nejedná se přitom jen o bezúčelnou formalitu. Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 55 A 35/2022-91 dovodil, že nesplnění této formální podmínky nelze překlenout. Její význam nelze bagatelizovat a překonat její absenci argumentací, že pokud právní úprava umožňuje zahrnout prvky regulačního plánu do územního plánu, může územní plán obsahovat prvky odpovídající jejich podrobností obsahu regulačního plánu bez dalšího. Je totiž třeba vyjít z toho, že základní pravidlo zakazuje, aby součástí územního plánu byly podrobnosti příslušející regulačnímu plánu. Výjimka ze základního pravidla je možná, ovšem pouze při splnění formální podmínky spočívající v přijetí rozhodnutí, jež je součástí rozhodnutí o pořízení územního plánu či zadání územního plánu. Splnění této formální podmínky umožňuje, aby součástí územního plánu byly i regulativy odpovídající svojí podrobností regulačnímu plánu. Pokud formální podmínka není splněna, porušují regulativy odpovídající svojí podrobností regulačnímu plánu zákaz plynoucí z § 43 odst. 3 stavebního zákona. Tyto závěry následně osvojila i navazující judikatura NSS (např. rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2023, č. j. 1 As 11/2023-52, bod 51, nebo ze dne 31. 1. 2023, č. j. 5 As 340/2020-34, bod 48).

69. Navrhovatelka namítá, že o pořízení územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně usnesením č. 10/2019/15, přičemž podle zápisu z jednání o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu výslovně nerozhodlo. Taktéž v usnesení č. 8/2021/9 o schválení zadání územního plánu zastupitelstvo odpůrkyně výslovně o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu nerozhodlo. Nadto je podle navrhovatelky v zadání územního plánu zmínka o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu příliš obecná a nejsou v ní prvky regulačního plánu specifikovány. Formální podmínka podle § 43 odst. 3 stavebního zákona tak podle navrhovatelky nebyla splněna.

70. S tím se soud neztotožňuje. Již z jazykového výkladu plyne, že zastupitelstvo obce může o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu rozhodnout v rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo v zadání územního plánu (nikoliv tedy v rozhodnutí o schválení zadání územního plánu). Poslední věta § 43 odst. 3 stavebního zákona totiž zní: „*Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.*“ (podtrženo soudem). Totožné závěry dovozuje judikatura i odborná literatura. V bodě 62 rozsudku č. j. 55 A 35/2022-91 Krajský soud v Praze uvedl, že rozhodnutím zastupitelstva obce se „*má na mysli rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo zadání územního plánu*.“ I podle odborné literatury je „[p]*odmínkou pro pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu, že zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo nejpozději v zadání územního plánu takto výslovně stanoví.*“ (viz Machačková, J., a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 235 až 237).

71. To odpovídá i systematickému výkladu, protože § 47 odst. 1 stavebního zákona přepokládá, že nejprve zastupitelstvo obce rozhodne o pořízení územního plánu (již zde může rozhodnout o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu) a později po vyhodnocení územně analytických podkladů a s využitím doplňujících průzkumů a rozborů, zpracuje zadání územního plánu, v rámci něhož může rozhodnout o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu. Právě tak tomu bylo v projednávaném případě. Zastupitelstvo odpůrkyně dne 17. 12. 2019 usnesením č. 10/2019/15 rozhodlo o pořízení

nového územního plánu. V zápise z jednání zastupitelstva je uvedeno, že se schvaluje tento návrh usnesení: „*ZO schvaluje pořízení nového územního plánu obce Holubice.*“ První příležitost k rozhodnutí o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu tedy v tomto případě nebyla využita. Dne 26. 10. 2021 však zastupitelstvo odpůrkyně usnesením číslo 8/2021/9 schválilo zadání územního plánu, přičemž z návrhu usnesení s důvodovou zprávou zřetelně vyplývá, že zadání územního plánu je přílohou tohoto usnesení. Zadání územního plánu pak v bodě P45 uvádí, že „[v] *důvodných případech (v urbanisticky hodnotných územích, ve výrazně vizuálně se uplatňujících rozvojových plochách apod.) bude prověřeno v rámci stanovení prostorové regulace využití prvků regulačního plánu ve smyslu § 43 odst. 3 stavebního zákona*. (podtrženo soudem).

72. Též teleologický výklad akcentuje smysl této podmínky, jíž je zajistit, aby územní plán tuto regulaci obsahoval pouze s vědomím a výslovným souhlasem zastupitelstva (viz rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2022, č. j. 4 As 293/2021-74, bod 64 a 65). Zastupitelé se mohli se zadáním územního plánu seznámit, protože bylo přílohou usnesení, jímž bylo zadání schváleno (viz návrh usnesení s důvodovou zprávou). Smysl této podmínky tak byl v nyní projednávané věci zjevně naplněn.

73. Navíc i další úkony pořizovatele napadeného územního plánu a odpůrkyně svědčí o tom, že byl přijat územní plán s prvky regulačního plánu, protože textová část odůvodnění územního plánu obsahuje náležitost podle části II., odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., tedy výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení (odůvodnění územního plánu – kapitola J. Výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení).

74. Pokud tedy formální podmínka § 43 odst. 3 stavebního zákona vyžaduje, aby záměr o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu byl v rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo v zadání územního plánu výslovně uveden, byla v tomto případě bez dalšího splněna. Namítá-li navrhovatelka, že zadání územního plánu je příliš obecné a již ono by mělo obsahovat výčet prvků regulačního plánu, tak k tomu soud uvádí, že taková povinnost z právní úpravy neplyne (viz příloha č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. – obsah zadání územního plánu). Taktéž z judikatury lze dovodit, že postačí, pokud zadání územního plánu umožňuje prvky regulačního plánu v územním plánu vymezit „podle potřeby“ (viz rozsudek NSS č. j. 4 As 293/2021-74, bod 64 a 65). Nelze to ani rozumně dovozovat výkladem, protože na počátku pořizování územního plánu nemusí být takové okolnosti zřejmé, přičemž teprve v jeho průběhu se konkrétní potřeba postupně vyjasní. Ostatně i proto musí být výčet konkrétních prvků regulačního plánu podle části II., odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. povinně obsažen až v odůvodnění územního plánu, tj. až v konečném dokumentu.

75. Formální podmínka § 43 odst. 3 poslední věta stavebního zákona tedy byla splněna.

*Regulativ sklonu a tvaru střechy*

76. Z toho je i zřejmé, že není důvodný návrhový bod, v němž se navrhovatelka domáhá zrušení regulativu podmínky prostorového uspořádání plochy BV: *hlavní stavby mají šikmou sedlovou střechu o sklonu 35 až 45°, přípustné jsou polovalby, nepřípustné jsou valbové či pultové střech*. V něm se totiž dovolává jen toho, že tento regulativ byl přijat v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona.

77. Jak však soud uzavřel v bodech tohoto rozsudku 65 až 75 tohoto rozsudku, formální podmínka pro vydání územního plánu s prvky regulačního plánu podle § 43 odst. 3 stavebního zákona byla splněna. V tomto případě je navíc tento prvek regulačního plánu výslovně uveden v odůvodnění územního plánu v kapitole J. – Výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení.

78. Jiných důvodů se navrhovatelka v souvislosti s tímto regulativem nedovolává. Jelikož soud není oprávněn za navrhovatelku jakkoliv domýšlet její argumentaci, může tak dále jen konstatovat, že tento návrhový bod je nedůvodný.

*Regulativ stavebních čar*

79. Dále se navrhovatelka domáhá zrušení regulativu podmínky prostorového uspořádání plochy BV: *hlavní stavby rodinných domů budou respektovat závaznou stavební čáru: průčelí hlavních staveb rodinných domů bude dodržovat stejný odstup od hranice veřejného prostranství ulice jako sousední hlavní stavby rodinných domů; v případě první stavby v ulici bude stanoven odstup, který převažuje v širším okolí stavby*. Též ten je totiž podle navrhovatelky prvkem regulačního plánu, pro nějž není v „běžném“ územním plánu místo.

80. To navrhovatelka odůvodňuje odkazem na část I., odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., podle níž textová část regulačního plánu může obsahovat *podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami)*. [potrženo podle navrhovatelčina návrhu].

81. K tomu odpůrkyně uvedla, že napadený územní plán otevřeně deklaruje, že prvek stavební čáry sice v regulativech používá, nicméně jej přímo nestanoví (např. jej přímo nevymezuje v grafické části, nekótuje a nestanoví konkrétní vzdálenost stavební čáry od hrany ulice). To je podle odpůrkyně zcela v souladu se zákonem stanoveným měřítkem a obsahem územního plánu.

82. Rozdíl podrobnosti mezi územním plánem a regulačním plánem není z pohledu judikatury vždy zcela ostře rozlišitelný, přičemž v pochybnostech je třeba zvolit zdrženlivý přístup a ctít právo obce na její samosprávu (srov. výše citovaný nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17).

83. Regulativem stavebních čar v územním plánu se v bodech 42 až 44 rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 17/2015-41, věnoval NSS. Podle něho podrobný a konkrétní regulativ stavební čáry lze bezesporu stanovit na úrovni regulačního plánu. V regulačním plánu lze stanovit, jak bude vedena stavební čára v konkrétní ulici, popř. na konkrétních pozemcích (takovýto regulativ bude zpravidla přesně vymezen v grafické části regulačního plánu). Již v územním plánu však lze podle NSS stanovit zásady prostorového uspořádání obce, lze tedy v obecné rovině vymezit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Regulativ, že stavební čára musí sledovat stavební čáru navazující zástavby v případě, kdy se jedná o dostavbu proluk v souvislé kompaktní zástavbě v současně zastavěném území města, se pak podle NSS dotýká práv vlastníků regulovaných nemovitostí, protože v takovém případě musí být dostavba proluky navržena tak, aby odpovídala svému okolí, tj. musí respektovat

architektonický ráz dané ulice či části města. Takto vymezený regulativ stavební čáry je podle NSS v souladu za zásadu prostorového uspořádání obce, a lze jej tedy stanovit již na úrovni územního plánu. Nejedná se o princip, od kterého by se stavební úřad při rozhodování o umístění stavby mohl odchýlit, ale o regulativ, který je závazný pro pořizování regulačních plánů a pro rozhodování v území. Pokud tedy podle NSS správní orgán dospěje k závěru, že jsou naplněny podmínky pro aplikaci regulativu, není možné umístit stavbu v rozporu s tímto regulativem.

84. Soud si je vědom toho, že NSS dospěl k výše uvedeným závěrům ve vztahu k původní právní úpravě [zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci], ale rozhodná úprava je téměř totožná: Řešení textové části regulačního plán podle části III., bodu 1., odst. B., písm. e) přílohy č. 2 k vyhlášce 135/2001 Sb. o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci uvádí, že *regulační prvky plošného a prostorového uspořádání a architektonického řešení (například uliční a stavební čáry, výšky, objemy a tvary zástavby, ukazatele využití pozemků, nadzemní podlažnost a možné využití podzemí, prvky územního systému ekologické stability) a další podmínky pro umístění staveb*. Ve shodě s tím část I., odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. textová část regulačního plánu může obsahovat *podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu (například uliční a stavební čáry, vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, půdorysnou velikost stavby, nejsou-li vyjádřeny kótami v grafické části, podlažnost, výšku, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby, určení částí pozemku, které mohou být zastavěny, zastavitelnost pozemku dalšími stavbami).*

85. Na to ostatně poukazoval i sám NSS v bodě 41 citovaného rozsudku. Též následná judikatura správních soudů aplikovatelnost těchto úvah na pozdější právní úpravu potvrzuje (např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 43 A 47/2022-62, bod 56, ze dne 11. 2. 2022, č. j. 55 A 63/2021-107, bod 96).

86. Podle soudu tak lze z citovaných závěrů vycházet. To na jednu stranu znamená, že tento regulativ navrhovatelku přímo zkracuje na jejích právech, neboť závazně stanovuje, že průčelí hlavních staveb rodinných domů bude dodržovat stejný odstup od hranice veřejného prostranství ulice jako sousední hlavní stavby rodinných domů; v případě první stavby v ulici bude stanoven odstup, který převažuje v širším okolí stavby. Jedná se tedy ve smyslu citované judikatury o regulativ, od kterého se stavební úřad při rozhodování o umístění stavby nemůže odchýlit.

87. Na druhou stranu se však jedná o regulativ, který v souladu s citovanou judikaturou pro svou obecnost náleží územním plánům. To ostatně plyne i z odůvodnění napadeného územního plánu a odpůrkyně na to poukazovala i ve vyjádření k návrhu. Tak např. definice pojmu stavební čára na str. 83 odůvodnění napadeného územního plánu uvádí, že „*w) Stavební čára: Závazná stavební čára / Nezávazná stavební čára: Definice jednoho ze základních urbanistických nástrojů regulace výstavby. V měřítku ÚP není možné stavební čáru přímo vymezovat, tedy zakreslovat a kótovat ve výkresové části dokumentace (s výjimkou těch případů, kdy je schváleno pořízení ÚP s prvky regulačního plánu a kde je využití nástroje explicitního vymezení stavební čáry schváleno). Při stanovení prostorové regulace i v ÚP bez prvky regulačního plánu nicméně může být tento parametr využit s tím, že až v navazujících řízeních je správní orgán povinen stavební čáru v území konkrétně nalézat a umístění posuzované stavby*

*vůči ní porovnávat*.“ Stejně tak odůvodnění napadeného územního plánu na str. 187 v kapitole F. – Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání (podkapitola § F01 a F02 – Podmínky pro využití a prostorové uspořádání ploch s rozdílným způsobem využití) uvádí, že „[v] *rámci prostorové regulace je respektována podrobnost ÚP stanovená stavebním zákonem a prováděcími předpisy. Typy struktur zástavby jsou v některých případech definovány i popisem prvků, jejichž vymezování se předpokládá dle vyhlášky č. 500/2006 Sb. v regulačních plánech. Nicméně tyto prvky (např. stavební čáry, odstupy) nejsou v regulativech ÚP Holubice konkrétně stanoveny, nejsou kótovány ve výkresech, v regulativech ÚP Holubice jsou pouze formulována obecná pravidla, jak tyto prvky v území nalézat a vyhodnocovat v navazujících řízeních*.“

88. Jak již bylo řečeno, tento regulativ tedy pro svou obecnost nenáleží regulačnímu plánu, ale územnímu plánu. Z tohoto důvodu jsou bez dalšího nedůvodné i další námitky, jichž se navrhovatelka v této souvislosti dovolávala, tj. že nebyla splněna formální podmínka podle § 43 odst. 3 stavebního zákona (k tomu viz body 65 až 75 tohoto rozsudku) a že tento regulativ není uveden ve výčtu prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení (k tomu viz 97 až 106 tohoto rozsudku).

89. Tento návrhový bod je tudíž rovněž nedůvodný.

*Regulativ omezení počtu bytů v rodinném domě*

90. V neposlední řadě se navrhovatelka domáhá zrušení regulativu podmínky prostorového uspořádání plochy BV: *rodinné domy mají maximálně 2 byty*. Omezení počtu bytů v rodinném domě je podle navrhovatelky regulativem, který náleží svou podrobností pouze regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí – má se jednat o podmínku prostorového řešení staveb; konkrétně o údaj o kapacitě stavby [viz část I., odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.].

91. I v tomto případě je namístě vycházet z rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 35/2022-91 (body 59 až 61), podle nějž regulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě překračuje svojí podrobností rámec pro obsah územního plánu stanovený v § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti. Tu přejímá následná judikatura správních soudů (např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2023, č. j. 43 A 104/2022-104, body 73 až 76, či ze dne 12. 9. 2023, č. j. 54 A 48/2023-85, bod 100).

92. Tak tomu je proto, že podle části I., odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. lze na úrovni územního plánu určit jen přípustné způsoby využití plochy a regulativy prostorového uspořádání. Podmínka, jejíž podstatou je stanovení maximálního počtu bytových jednotek v jednom rodinném domě (a nepřímo též počtu domácností a obyvatel domu), mezi tyto regulativy nenáleží. Jejím prostřednictvím se nevymezuje hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podoba, pokud jde o výšku stavby, počet podlaží, velikost zastavěné plochy či poměr zastavěné plochy vůči celému stavebnímu pozemku. Tyto kategorie nijak nesouvisí s urbanistickými hledisky a prostorovým uspořádáním staveb v ploše. Přípustnost tohoto regulativu pro „běžný“ územní plán nelze dovozovat ani z části I., odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Koncepcí veřejné infrastruktury se totiž rozumí vymezení jejího systému na území obce, vytvoření podmínek pro její rozvoj, ať již stanovením specifických ploch pro veřejnou infrastrukturu, nebo umožněním jejího umísťování v jiných funkčních plochách (např. plochách pro bydlení či plochách výroby,

kde bývá přípustné umístění vodovodů, kanalizací, elektrického vedení, pozemních komunikací). Jakkoliv tedy existuje věcná souvislost mezi kapacitou ploch pro bydlení a veřejnou infrastrukturou, které se vzájemně podmiňují, nelze regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě podřadit pod toto ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb.

93. Lze shrnout, že stavební zákon ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb. neumožňuje, aby „běžný“ územní plán ve formě stanovení podmínek prostorového uspořádání reguloval počet bytových jednotek v rodinných domech. Tento regulativ totiž sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot. Naopak posuzovaný regulativ lze podřadit pod pojem kapacita staveb, který může být součástí regulačního plánu podle části I., odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

94. To pochopitelně neznamená, že lze odhlížet od obav z nekontrolovatelného zalidnění území související se zvýšením nároků na veřejnou infrastrukturu. Právě proto pak zákonodárce změkčil dřívější absolutní zákaz, podle nějž součástí územního plánu nesměly být podrobnosti (prvky) náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Nově je možné, aby územní plán obsahoval prvky regulačního plánu. V územním plánu s prvky regulačního plánu proto lze v souladu se zákonem omezit počet bytových jednotek v rodinných domech.

95. Pro úplnost soud dodává, že tento regulativ se zjevně dotýká právní sféry navrhovatelky, protože jí například znemožňuje změnu vnitřní dispozice staveb. Na tom nic nemění ani to, že jiné regulativy či samotná definice rodinného domu podle § 2 písm. a) bod 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. by i tak tuto změnu neumožňovaly mj. i z toho důvodu, že jejich platnosti či aplikovatelnost je na tomto řízení zcela nezávislá a nelze jí bez dalšího předvídat.

96. Lze tak učinit dílčí závěr, že tento regulativ svojí podrobností náleží regulačnímu plánu. V bodech 65 až 75 tohoto rozsudku nicméně soud již uzavřel, že formální podmínka podle § 43 odst. 3 stavebního zákona pro přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu byla splněna. Na rozdíl od regulativu sklonu a tvaru střechy (viz body 76 až 78 tohoto rozsudku) však tento regulativ není uveden v kapitole J – Výčet prvků s regulačním plánem a jejich vymezení. Otázkou proto je, zda má tato vada vliv na zákonnost napadeného územního plánu.

*Nedostatek odůvodnění sám o sobě nezpůsobuje nezákonnost části územního plánu*

97. Podle části II., odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. textová část odůvodnění územního plánu obsahuje, kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu a náležitostí uvedených v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, zejména *výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení*.

98. Je přitom nesporné, že ve výčtu prvků regulačního plánu v kapitole J – Výčet prvků s regulačním plánem a jejich vymezení regulativ maximálního počtu 2 bytových jednotek v rodinném domu uveden není. Podle soudu však tato vada nezpůsobuje ani částečnou nezákonnost napadeného územního plánu, a to z následujících důvodů:

99. V prvé řadě je podstatné uvést, že se jedná jen o vadu odůvodnění územního plánu, jelikož v textové (závazné) části (viz část I., odst. 1 přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.) nemusí být výslovně uvedeno, že byl přijat územní plán s prvky regulačního plánu; tím méně v něm nemusí být uveden výčet či označení těchto konkrétních prvků. Naopak v souladu s částí I., odst. 4 písm. a) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je součástí územního plánu výkres

základního členění území [grafická část územního plánu – výkres základního členění území (I.1)] obsahující i vymezení částí územního plánu s prvky regulačního plánu (viz bod 35 tohoto rozsudku), přičemž navrhovatelčiny pozemky se v této části nacházejí.

100. Je též třeba v této souvislosti připomenout, že v případě procesních vad je nutné, aby navrhovatelka tvrdila, jak se namítané pochybení negativně projevilo na jejích hmotných subjektivních veřejných právech. Nepostačí namítat vadu, která by i objektivně mohla způsobit jeho nezákonnost, pokud tato nezákonnost nemohla vést k dotčení právní sféry navrhovatelky (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 41, či rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, bod 24, a ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, bod 52). Ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit jen za předpokladu porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Typicky se jedná o procesní vady, jež navrhovateli znemožnily podat včas námitky, a o vady obsahu, jež měla obec odhalit sama z úřední povinnosti, např. rozpor územního plánu s klíčovými ustanoveními právních předpisů na ochranu životního prostředí.

101. O takovou vadu se v nyní projednávaném případě nejedná. Jak uzavřel NSS, smyslem výčtu prvků regulačního plánu v územním plánu s odůvodněním jejich vymezení je totiž jen zvýšit přehlednost územně plánovací dokumentace (viz rozsudek NSS č. j. 4 As 293/2021-74, bod 66). Jistě je tedy pravda, že by bylo přehlednější, pokud by všechny prvky regulačního plánu byly v napadeném územním plánu výslovně vypočteny v zákonem předvídaném výčtu. Klíčové však je, že zákonné podmínky pro vydání územního plánu s prvky regulačního plánu byly splněny (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Nezákonnost nezpůsobuje to, že jeden z prvků regulačního plánu nebyl v daném výčtu napadeného územního plánu výslovně uveden. Tato vada nevede ke zrušení napadeného územního plánu v rozsahu tohoto regulativu. Navrhovatelka ani nijak netvrdí, jak se jí tato vada dotkla v její právní sféře. Zvlášť tehdy, pokud byla při pořizování územního plánu pasivní, je toto dotčení obtížně představitelné.

102. Z téhož důvodu není ani napadený územní plán pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný. V obecné části odůvodnění územního plánu s ohledem na specifika územního plánování nelze vyžadovat přehnanou podrobnost, jelikož to není s ohledem na rozsah otázek regulovaných územním plánem myslitelné. Pokud by byly požadavky na vlastní odůvodnění územního plánu přemrštěné, ve svém důsledku by tím mohlo být územní plánování zcela paralyzováno. Povinností obce tedy není odůvodnit v obecné části odůvodnění každý jednotlivý dílčí parametr napadeného územního plánu, obzvláště jestliže vůči němu nesměřovala konkrétní námitka. Při absenci navrhovatelčiných námitek tak obecnost odůvodnění územního plánu bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo (viz rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Tak tomu v nyní projednávaném případě není.

103. V napadeném územním plánu jsou totiž v potřebné míře odůvodněny i všechny regulativy plochy BV (a tedy i regulativu maximálně 2 bytových jednotek v rodinném domě). Nejprve je třeba odkázat na kapitolu G odůvodnění územního plánu (str. 92 až 95), v níž jsou specifikovány zásady urbanistické koncepce a kompozice obce. Podle nich v obci převládá venkovský charakter zástavby, který je v napadeném územním plánu potvrzen, a jsou vytvořeny podmínky, aby byl rozvíjen. To je konkretizováno v téže kapitole ve vztahu k ploše BV (k § F02) – odůvodnění plošné regulace na str. 187. Jako hlavní využití je stanoveno

bydlení v rodinných domech venkovského charakteru. Již z toho je patrné, že odpůrkyně akcentuje nízkokapacitní bydlení v rodinných domech venkovského typu a tomu přizpůsobuje regulativy plochy BV. Totéž uvádí odůvodnění prostorové regulace plochy BV na str. 188, v němž územní plán některé z regulativů plochy BV výslovně odůvodňuje (např. tvar střechy a stavební čáru). Jde podle něj totiž o lokalitu, v níž má převažovat zástavba s typickými znaky venkovského charakteru. K jeho znakům patří, že stavby jsou umisťovány podél pravidelné závazné stavební čáry, typický druh zastřešení, či připuštění navazování hlavních staveb podél obslužných komunikací, které uvolňuje zadní části pozemků pro nezastavěnou zahradu pro rekreaci, případně samozásobitelské zemědělské aktivity. Podlažnost je nastavena na převažující a pro venkovskou zástavbu typickou hladinu jednoho nadzemního podlaží s využitelným podkrovím. Intenzita zástavby je utlumena stanovením podílu nezastavěné části stavebního pozemku na 45 % a zamezením umísťování více domů na jeden pozemek (případně falešných dvojdomů či trojdomů). Zjevně deklarovanou snahou územního plánu je, co nejvíce utlumit dynamický rozvoj obytné výstavby v území v posledních letech, který by mohl pokračovat intenzifikací zástavby ve stabilizovaném území.

104. Soud tak na základě výše uvedeného uzavírá, že s přihlédnutím k absenci námitek navrhovatelky odpůrkyně v těchto částech napadeného územního plánu pro toto řízení v dostatečné míře odůvodnila přijetí regulativů plochy BV, tj. též regulativu maximálně 2 bytových jednotek v rodinném domě.

105. Soud na tomto místě připomíná, že územní plán je vydáván obcí, která si v něm stanoví způsob, jakým chce, aby bylo využíváno její území, a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu prostřednictvím zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce v oblasti samostatné (samosprávné) působnosti. Podle ustálené judikatury neexistuje nárok vlastníka pozemků a staveb v území dotčeném územním plánem, aby byla schválena konkrétní podoba územního plánu podle jeho požadavku, která umožní realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, či ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68). Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Tak se v nyní projednávaném případě nestalo, jelikož stanovený regulativ nepředstavuje svévolný a zjevně excesivní zásah do práv navrhovatelky.

106. Ani tento návrhový bod tudíž není důvodný.

## Závěr a náklady řízení

107. S ohledem na výše uvedené soud navrhovatelčin návrh výrokem I. tohoto rozsudku zamítl jako nedůvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

108. Navrhovatelka k návrhu doložila grafickou a textovou část předchozího územního plánu. Grafická a textová část předchozího územního plánu je však součástí předloženého

správního spisu, z něhož soud vychází, a dokazování se jím neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

109. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II. tohoto rozsudku podle § 60 odst. 1 s. ř. s., z něhož plyne, že právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem má účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Navrhovatelka nebyla ve věci úspěšná, a nemá proto nárok na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně byla ve věci úspěšná, ale ze správního spisu neplyne, že by jí vznikly náklady převyšující běžnou administrativní činnost a ostatně náklady ani sama nepožadovala.

## 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách.

Praha 27. února 2024

**Lenka Bursíková, v. r.**
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.