



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Josefa Straky a Karla Ulíka ve věci

navrhovatelky: **T. B.**
bytem X

proti

odpůrci: **Statutární město Kladno**
sídlem náměstí starosty Pavla 44, 272 52 Kladno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 2/2023 – změny č. 1D územního plánu Kladno, schválené usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 18. 9. 2023,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 2/2023 – změna č. 1D územního plánu Kladno, schválená usnesením odpůrce ze dne 18. 9. 2023, se ruší v části textového grafického vymezení plochy ZS – soukromá zeleň vyhrazená, a to v rozsahu pozemku parc. č. X v katastrálním území V., s účinností od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 5 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá přezkumem opatření obecné povahy (dále „OOP“), konkrétně změny územního plánu v části vymezující regulativ plochy na základě stanoviska orgánu památkové péče, které bylo zrušeno nadřízeným orgánem ještě před schválením dané změny.

Shrnutí situace v území

2. Navrhovatelka vlastní na území odpůrce pozemek parc. č. XA v katastrálním území X (dále souhrnně „pozemek navrhovatelky“). Pozemek navrhovatelky je součástí kulturní památky kostela sv. M. s tvrzíštěm nacházejícím se na nedalekém pozemku parc. č. XB, a tedy je evidován jako kulturní památka v režimu zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.
3. V původním územním plánu odpůrce byl pozemek navrhovatelky vymezen jako plocha OH – občanské vybavení – hřbitovy (dále plocha „OH“). Navrhovatelka měla zájem na tom, aby v chystané změně původního územního plánu byl její pozemek i nadále vymezen jako plocha zastavitelná. Zastupitelstvo odpůrce však usnesením č. 2/2023 ze dne 18. 9. 2023 schválilo změnu č. 1D územního plánu (dále jen „napadená změna“) tak, že území zahrnující pozemek navrhovatelky bylo nově vymezeno jako plocha ZS – zeleň soukromá a vyhrazená (dále „plocha ZS“).
4. Plocha ZS obsahuje následující regulativ:

Hlavní využití:

- [1] vyhrazené a soukromé plochy zeleně s hospodářským využitím nebo (a) rekreačním využitím.

Přípustné využití:

- [1] udržovaná trvalá vegetace s omezeným hospodářským významem či bez hospodářského významu,
- [2] komunikace pro bezmotorovou dopravu, stezky pro pěší a pro cyklisty,
- [3] drobná architektura a mobiliář (např. přístřešky, pergoly, zahradní domky, kůlny, skleníky, bazény, apod.),
- [4] odpočinkové a relaxační plochy (areály zdraví s cvičebními prvky, hřiště související s hlavním využitím),
- [5] vodní toky, plochy a prvky,
- [6] plochy a zařízení pro údržbu a obnovu zeleně,
- [7] protipovodňová, protierozní a retenční opatření.

Podmíněně přípustné využití:

- [1] stavby technické a dopravní infrastruktury (např. vedení a stavby technické infrastruktury, účelové komunikace pro stavby hlavního a přípustného využití apod.) a stanice sloužící k monitorování životního prostředí, pokud nenaruší funkci hlavního a přípustného využití a nesníží kvalitu prostředí.

Nepřípustné využití:

- [1] objekty, stavby, zařízení a činnosti neuvedené a nesouvisející s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím.

Další podmínky využití:

- [1] v aktivních zónách záplavového území budou plochy zeleně bez pevných překážek průtoku velké vody.

5. Navrhovatelka se zařazením svého pozemku do plochy ZS nesouhlasí, a proto usiluje o zrušení napadené změny v rámci návrhu podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), ve vztahu ke svému pozemku.

Dosavadní průběh pořizování napadené změny

6. Na přelomu let 2021 a 2022 Magistrát města Kladna (dále též „magistrát“) zahájil proces pořizování změny č. 1 původního územního plánu. Magistrát z pozice pořizovatele připustil možnost vymezit pozemek navrhovatelky jako *plocha BI – bydlení v rodinných domech* (dále „plocha BI“), a toto vymezení bylo přijato i v rámci návrhu změny po společném jednání konaném dne 2. 2. 2022.
7. V průběhu lhůty k podání připomínek však magistrát z pozice orgánu památkové péče uplatnil stanovisko ze dne 28. 2. 2022, č. j. OV/796/22-2/BN (dále jen „stanovisko památkové péče ze dne 28. 2. 2022“), jímž shledal navrhovanou změnu územního plánu přípustnou pouze za dodržení následující podmínky: *„Změna územního plánu týkající se pozemku X v k. ú. X [tj. pozemku navrhovatelky] provedena nebude.“* Tento nesouhlasný závěr odůvodnil orgán památkové péče tím, že pozemek navrhovatelky je předmětem památkové ochrany (jde o prostor středověkého tvrziště z 15. století) a v zemi pod povrchem mohou být ukryty archeologické objekty, proto na daném pozemku nesmí být prováděny žádné terénní úpravy, výsadba dřevin a už vůbec ne výstavba, neboť by to mohlo vést ke zničení možných nálezů i historických objektů s vysokou vypovídací hodnotou. Dle orgánu památkové péče by pozemky s touto ochranou měly být pouze zatravněny a v územním plánu vedeny jako nezastavitelné území. Stanovisko památkové péče ze dne 28. 2. 2022 bylo označeno jako závazné stanovisko vydané v režimu § 14 odst. 1 a 3 zákona o státní památkové péči ve spojení s § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“).
8. Na základě tohoto stanoviska byl návrh změny územního plánu upraven tak, že území zahrnující pozemek navrhovatelky bylo nově vymezeno jako *plocha ZS – zeleň soukromá a vyhrazená* (dále „plocha ZS“). Tuto úpravu navrhovatelka považovala za omyl a ve svém podání ze dne 15. 3. 2022 žádala magistrát „o opravu chyby v územním plánu“ tak, aby byl její pozemek zapsán jako plocha BI. Poukázala přitom na historické okolnosti jeho nabytí s tím, že již v minulosti se na něm předpokládala možnost výstavby rodinného domu. Na toto podání magistrát odpověděl vyjádřením ze dne 14. 6. 2022, v němž navrhovatelce vysvětlil, že možnost vymezit její pozemek jako zastavitelnou plochu vylučuje stanovisko památkové péče ze dne 28. 2. 2022. Současně navrhovatelku poučil, že jde o fázi pořizování změny a že teprve proběhne veřejné projednání.
9. K veřejnému projednání došlo dne 15. 12. 2022 a v jeho rámci bylo (mj.) navrženo zařazení navrhovatelčina pozemku do plochy ZS. Proti tomuto návrhu uplatnila navrhovatelka námitku ze dne 16. 12. 2022, kterou odůvodnila tím, že změnou jejího pozemku na nezastavitelný bude omezeno její vlastnické právo, dojde ke snížení finanční hodnoty pozemku a bude znemožněna jeho ochrana. Proto žádala, aby její pozemek byl vymezen alespoň jako plocha občanské vybavenosti. Stanovisko orgánu památkové péče ze dne 28. 2. 2022 navrhovatelka označila za nezákonné a podvodné, neboť odporuje jinému stanovisku orgánu památkové péče z téhož dne, konkrétně závaznému stanovisku ze dne 28. 2. 2022, č. j. Pov.č. T-44/2019-OV, a také dřívějšímu závaznému stanovisku orgánu památkové péče ze dne 26. 8. 2022, č. j. OV/2725/22-6/BN, které označilo za přípustný navrhovatelčin záměr spočívající v umístění mobilní buňky v areálu nemovité kulturní památky - kostela

sv. M., ale také pozdějšímu závaznému stanovisku orgánu územního plánování ze dne 11. 10. 2022, č. j. OAÚR/1527/22-4, které označilo za přípustný navrhovatelčin záměr spočívající v umístění plotu.

10. V mezidobí navrhovatelka podala ke Krajskému úřadu Středočeského kraje (dále též „krajský úřad“) podnět k provedení přezkumného řízení ve vztahu ke stanovisku orgánu památkové péče ze dne 28. 2. 2022. Krajský úřad podnětu navrhovatelky vyhověl a rozhodnutím ze dne 25. 5. 2023, č. j. 069284/2023/KUSK (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023“), zrušil stanovisko orgánu památkové péče ze dne 28. 2. 2022. Dospěl totiž k závěru, že při pořizování územně plánovací dokumentace nemělo být vydáváno závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, ale toliko (běžné) stanovisko dle § 29 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči. Za nesprávný považoval krajský úřad též odkaz na § 14 odst. 1 a 3 zákona o státní památkové péči, který se týká postupu vlastníka při obnově kulturní památky, o což se však v dané věci nejedná. Krajský úřad poukázal též na vnitřní rozpornost stanoviska orgánu památkové péče, v jehož výroku byl jako žadatel uveden magistrát, avšak v odůvodnění byla za žadatele označena navrhovatelka.
11. Dne 19. 6. 2023 proběhlo opakované veřejné projednání změny č. 1 územního plánu, v jehož rámci nedošlo ve vztahu k navrhovanému vymezení pozemku navrhovatelky k žádné změně, tedy nadále se zde předpokládalo vymezení plochy ZS. Proti tomu podala navrhovatelka dne 26. 6. 2023 znovu námitku, kterou opět odůvodnila tím, že změnou jejího pozemku na nezastavitelný bude omezeno její vlastnické právo, dojde ke snížení finanční hodnoty pozemku a bude znemožněna jeho ochrana. Současně upozornila na rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023, jímž bylo stanovisko orgánu památkové péče ze dne 28. 2. 2022 prohlášeno za nezákonné.
12. Dne 18. 9. 2023 zastupitelstvo odpůrce schválilo napadenou změnu s vymezením pozemku navrhovatelky jako plochy ZS. Součástí napadené změny je i rozhodnutí o námitkách.
13. První námitku navrhovatelky (podanou po prvním veřejném projednání) vypořádal odpůrce pod bodem 20. rozhodnutí o námitkách následovně:

„Návrh rozhodnutí o námitce: Částečně se vyhovuje.

Odůvodnění: Plocha pozemku bude přeřazena do funkční plochy ZS – zeleň soukromá a vyhrazená, která umožňuje nakládání s pozemkem. Pro plochu ZS bude doplněna specifická podmínka ohledně archeologického naleziště. Požadavek na ponechání v plochách OH nebo změnu na OV nemá urbanistické opodstatnění. Pozemky OH a OV se zpravidla vymezují na pozemcích ve vlastnictví obce, nebo veřejných institucí.“

14. Druhou námitku navrhovatelky (podanou po opakovaném veřejném projednání) vypořádal odpůrce pod bodem 42. rozhodnutí o námitkách následovně:

„Návrh rozhodnutí o námitce: Zamítá se.

Odůvodnění: Zamítá se – Vymezení plochy ZS je odůvodněné z hlediska urbanistického kontextu v návaznosti na stávající zastavěné plochy BI. Požadavek na nové vymezení plochy OV na pozemku č. X k. ú. X je v rozporu s charakterem území. Změna na OV by znamenala podstatnou úpravu návrhu s nutností dalšího projednání. Požadavek na takovou změnu je nutné projednat jako nový podnět na změnu ÚP. Stanovisko dotčeného orgánu z hlediska památkové péče Odboru výstavby – úseku památkové péče sice bylo Krajským úřadem zrušeno, ale pořizovatel jej musí vyhodnotit jako připomínku a chránit veřejný zájem v procesu pořizování změny ÚP. Lokalita je z hlediska ÚAP dotčena jevy č. A011 – urbanistické a krajinné hodnoty, č. A016 – území s archeologickými nálezy.“

II. Obsah podání účastníků

Shrnutí návrhových bodů

15. Navrhovatelka považuje vymezení plochy ZS za neproporcionální. V důsledku změny vymezení jejího pozemku jako plochy ZS již na něm není možné umístit ani drobné stavby, které přitom v minulosti orgán památkové péče i Národní památkový ústav (dále jen „NPÚ“) shledaly jako přípustné. V minulosti rovněž bylo povoleno umístění elektrického vedení v délce 60 metrů do centra nemovité kulturní památky s odůvodněním, že zde není potřeba záměr z pohledu památkové péče omezovat, nicméně v důsledku vymezení plochy ZS a znemožnění výstavby nelze elektrickou energii prakticky vůbec využívat. Právě znemožnění řádného užívání svého pozemku navrhovatelka považuje za nepřiměřený zásah do svých vlastnických práv.
16. Navrhovatelka považuje vymezení plochy ZS za neproporcionální rovněž z důvodu snížení hodnoty svého pozemku. Pozemek bez možnosti oplocení by měl hodnotu nanejvýš v řádech deseticí, zatímco stavební pozemek by měl hodnotu v řádech milionů. Snížení hodnoty s cílem zamezit již schválené výstavbě navrhovatelka považuje za hlavní cíl přijaté regulace, která ve skutečnosti nesleduje ochranu památkové péče, neboť ta se v prostoru tvrziště stejně nedodrží. Dle navrhovatelky je cílem této regulace umožnit odprodej jejího pozemku za „rozumnou cenu“ staviteli parkoviště, které bylo v minulosti na jejím pozemku opakovaně umísťováno.
17. Navrhovatelka dále namítá porušení rovného přístupu. Na jiných pozemcích na území odpůrce je totiž výstavba tolerována a podporována, a to i výstavba odporující památkové péči. V této souvislosti navrhovatelka zmiňuje zneužívání interního systému na magistrátu, podvodné jednání jeho pracovníků a rozporný popis vzhledu tvrziště, který jednou okolní pozemky zahrnuje a podruhé nikoliv. V prostoru tvrziště je rozsáhlá stavební činnost odporující památkové péči jinak tolerována, a navíc napadenou změnou bylo rozhodnuto přímo o zástavbě archeologického naleziště – římského sídliště – v těsné blízkosti tvrziště. Vznesená připomínka k této změně nebyla akceptována, tuto změnu podpořil jediný zástupce památkové péče s tím, že se archeologické naleziště nachází mimo oblast tvrziště.
18. Navrhovatelka konečně namítá, že napadená změna vychází ze stanoviska památkové péče ze dne 28. 2. 2022, které však bylo pro nezákonnost zrušeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023. Ve stanovisku památkové péče ze dne 28. 2. 2022 navíc bylo nepravdivě tvrzeno, že vymezení pozemku navrhovatelky jako nezastavitelného navrhl NPÚ, který však ve svém vyjádření (*zřejmě myšleno vyjádření NPÚ ze dne 16. 1. 2023 – pozn. soudu*) potvrdil, že se ke změně územního plánu nijak nevyjadřoval, natož aby něco navrhoval. Ve správním spisu se přitom žádné vyjádření NPÚ nenachází, přesto orgán památkové péče tvrdí opak. Navrhovatelka přitom ve svých námitkách upozorňovala na uvedené nedostatky stanoviska památkové péče ze dne 28. 2. 2022 i na jeho zrušení rozhodnutím krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023, avšak odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o daných námitkách pouze uvedl, že zmiňované stanovisko bylo sice krajským úřadem zrušeno, ale i přesto jej pořizovatel uznal jako připomínku. Pokud by však bylo stanovisko památkové péče ze dne 28. 2. 2022 opravdu považováno jen za doporučení, tak by ke změně pozemku navrhovatelky na plochu ZS nedošlo.

Další vyjádření účastníků

19. Odpůrce ve vyjádření k návrhu rekapituluje proces přijetí napadené změny. Připouští, že k úpravě na plochu ZS došlo v případě pozemku navrhovatelky na základě stanoviska památkové péče ze dne 28. 2. 2022 a také po konzultaci s uvedeným orgánem. I přesto, že zmiňované stanovisko bylo zrušeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023,

pořizovatel při vyhodnocení konzultací, připomínek a námitek v rámci projednání napadené změny hájil veřejný zájem a spolu s určeným zastupitelem nechal upravit územní plán tak, aby byla chráněna cenná archeologická lokalita původního hradiště ve V. a zároveň aby byly původní plochy OH změněny na vhodnější využití a byly uvedeny do souladu s požadavky soukromých subjektů, veřejného zájmu i urbanistické koncepce řešené lokality. Odpůrce má tedy za to, že postup přijetí změny probíhal zcela v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, účinný do 31. 12. 2023 (stavební zákon)[dále jen „stavební zákon 2006“].

20. Na vyjádření odpůrce zareagovala navrhovatelka replikou, ve které rozporuje dílčí okolnosti týkající se průběhu přijímání napadené změny, přičemž zdůrazňuje, že změna na plochu ZS pro ni byla překvapivá. V této souvislosti se zmiňuje o nátlaku a manipulativním jednání ze strany vedoucího oddělení orgánu památkové péče, a dále o problémech, k nimž v minulosti docházelo v souvislosti se stavbou parkoviště poškozující její pozemek i okolní pozemky. Navrhovatelka znovu zdůrazňuje, že změna na plochu ZS nebyla provedena za účelem hájení veřejného zájmu na ochraně archeologické lokality, ale k tomu, aby jí (navrhovatelce) byla znemožněna ochrana jejího pozemku před další nedovolenou zástavbou. V souvislosti s tím navrhovatelka znovu vyslovuje podezření, že záměrem magistrátu je vystavět parkoviště a za tím účelem zabránit vybudování oplocení na pozemku navrhovatelky. Změnou na plochu ZS je navíc pozemek navrhovatelky chráněn méně než v minulosti, protože oplocení by dle schválené regulace mohlo být umístěno pouze jako doplněk povolené zemědělské činnosti, nicméně zemědělská činnost na tomto pozemku by přímo odporovala památkové ochraně. Navrhovatelka konečně popírá tvrzení odpůrce, že by postupoval v souladu se zákonem, a v této souvislosti opět poukazuje na vady stanoviska památkové péče ze dne 28. 2. 2022 a jeho zrušení rozhodnutím krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023.

III. Posouzení soudem

21. Napadená změna nabyla účinnosti dne 29. 12. 2023. Návrh na její zrušení byl podán dne 28. 12. 2024, tedy v rámci lhůty 1 roku ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Jde tedy o návrh včasný. Návrh zároveň obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 ve spojení s § 101b odst. 2 s. ř. s.).
22. Při přezkumu napadeného územního plánu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jejího vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). V tomto směru je podstatné, že k vydání napadené změny došlo ještě za účinnosti stavebního zákona 2006, jehož ustanovení jsou pro nyní posuzovanou věc rozhodná.
23. Soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání za podmínek § 51 s. ř. s.
24. Při přezkumu napadeného územního plánu je soud vázán rozsahem a důvody návrhu [§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve spojení se závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS].
25. Návrh je důvodný.
26. Soud předepisuje, že při přezkumu územního plánu či jeho změny mu nepřísluší rozhodovat o tom, jak má být určité území využito, neboť regulace využití území je primárně výrazem práva obce na samosprávu, do kterého mohou správní soudy zasahovat jen do té míry, aby bránily jednotlivce před nedodržením zákonných mantinelů nebo před excesy v územním plánování (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Při soudním přezkumu územních plánů je třeba obecně zachovávat zásadu zdrženlivosti (srov.

rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územního plánu či jeho změny přistoupit jen ve dvou situacích: Buď došlo-li k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření obecné povahy jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb.), nebo pokud obcí přijaté řešení je ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88).

27. V nyní posuzované věci směřují návrhové body do otázky přiměřenosti a odůvodněnosti řešení spočívajícího v tom, že pozemek navrhovatelky byl podroben regulaci plochy ZS. Klíčové je tedy posoudit, jakým způsobem odpůrce zvolenou regulaci odůvodnil, zejména zda v mezích obdržených námitek navrhovatelky provedl poměření mezi dvěma či více konkurujícími zájmy a zda výsledek poměření těchto konkurujících zájmů byl patrný z rozhodnutí o dané námitce.
28. Navrhovatelka ovšem uplatnila námitky proti návrhu napadené změny dvakrát: Nejprve v reakci na výsledek prvního veřejného projednání ze dne 15. 12. 2022, podruhé v reakci na výsledek opakovaného veřejného projednání ze dne 19. 6. 2023. Proto je potřeba vyjasnit, nakolik byl odpůrce povinen vypořádávat oba okruhy zmiňovaných námitek:
29. Obecně platí, že při opakovaném veřejném projednání se neprojednávává znovu celý návrh, ale jen ty části, které byly v mezidobí podstatně upraveny, a proto k úspěchu mohou vést pouze takové námitky, které reagují na tyto změny (srov. § 53 odst. 2 stavebního zákona 2006 ve spojení se závěry rozsudků NSS ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44, odst. 31 až 35, či ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, odst. 35). V nyní posuzované věci přitom v době mezi prvním a opakovaným veřejným projednáním nedošlo ve vztahu k pozemku navrhovatelky k žádné podstatné úpravě. K oběma veřejným jednáním byla shodně předkládána verze navrhuující vymežit pozemek navrhovatelky jako plochu ZS (jako plocha BI byl naposledy uvažován při společném jednání dne 2. 2. 2022). Je proto otázkou, nakolik byl povinen odpůrce vypořádávat pozdější námitky navrhovatelky podané po opakovaném veřejném projednání, které byly co do obsahu v zásadě shodné jako dřívější námitky podané po prvním veřejném projednání – nově však upozorňovaly na zrušení stanoviska orgánu památkové péče ze dne 28. 2. 2022 v důsledku rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023 vydaného v mezidobí.
30. Soud má za to, že posledně zmiňovaná okolnost představuje relevantní důvod, proč bylo namísto vypořádat i pozdější námitky podané až po opakovaném veřejném projednání. K vydání rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023 totiž došlo v období mezi prvním (15. 12. 2022) a opakovaným (19. 6. 2023) veřejným projednáním, přičemž adresátem zmiňovaného rozhodnutí byl mj. i magistrát – byť z pozice orgánu ochrany památkové péče. V každém případě jej měl ve své sféře vlivu – a tím pádem k dispozici i jako pořizovatel napadené změny – ještě před konáním opakovaného veřejného projednání. To ostatně vyplývá i z obsahu správního spisu, v němž je rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023 samostatně zažurnalizováno. Z uvedeného je zřejmé, že v době konání opakovaného veřejného projednání pořizovatel disponoval informací o zrušení stanoviska orgánu památkové péče ze dne 28. 2. 2022, které bylo klíčovým podkladem pro vymezení pozemku navrhovatelky jako plochy ZS v rámci prvního veřejného projednání. Proto i když se při opakovaném veřejném projednání již neměnilo samotné zařazení pozemku navrhovatelky do režimu ploch ZS, tak z hlediska podkladů podporujících dané zařazení zde byla zcela odlišná situace oproti prvnímu veřejnému projednání. Soud má za to, že minimálně

v rozsahu této odlišné situace (změna podkladových aktů) byla navrhovatelka oprávněna k podání námitek i po opakovaném veřejném projednání, a to i přesto, že samotné vymezení plochy ZS na jejím pozemku se oproti prvnímu veřejnému projednání již neměnilo. Nadto otázka zrušení či změny podkladového aktu se týká otázky souladu s kogentními a hmotněprávními normami chránícími veřejné zájmy, k nimž je třeba v procesu tvorby opatření obecné povahy přihlížet bez ohledu na procesní aktivitu navrhovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2019, č. j. 1 As 161/2019-56, nebo ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, odst. 67).

31. S ohledem na uvedené soud shledal, že odpůrce byl při vypořádání námitek navrhovatelky povinen zohlednit jak její (první) námítky navazující na první veřejné projednání, tak i její (druhé) námítky navazující na opakované veřejné projednání, pokud jde o důsledky plynoucí z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023 vydaného v mezidobí. To také odpůrce učinil, neboť v rámci rozhodnutí o námitkách reagoval na oba okruhy námitek, tedy jak v návaznosti na první veřejné projednání (bod 20), tak i v návaznosti na opakované veřejné projednání (bod 42). Až potud nelze odpůrci nic vytknout.
32. Soud však musí konstatovat, že vypořádání těchto námitek považuje ze strany odpůrce za zcela nedostatečné.
33. Na tomto místě lze znovu připomenout, že funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, je třeba odůvodnit dostatečně přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno uvažovat o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83). Proto bylo povinností odpůrce, aby při vypořádání námitek navrhovatelky provedl poměření mezi dvěma či více konkurujícími zájmy a výsledek tohoto poměření promítl do rozhodnutí o námitkách. Třebaže na detailnost a rozsah takového vypořádání nelze klást přehnané požadavky (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3836/13), mělo by se přesto jednat o vypořádání alespoň natolik srozumitelné a úplné, aby z něj bylo zřejmé, jak bylo se vznesenou námitkou naloženo a proč jeden konkurující zájem musí ustoupit druhému.
34. Tento minimální požadavek však odpůrce nenaplnil. Ve vztahu ke klíčové otázce, proč byl pozemek navrhovatelky podroben relativně přísné regulaci plochy ZS, je odůvodnění rozhodnutí o námitkách pohříchu strohé a vágní. V bodě 20 (vztahujícím se k námitkám uplatněným po prvním veřejném projednání) se sice uvádí, že režim plochy ZS „umožňuje nakládání s pozemkem“, zcela se však pomíjí omezení, která pro budoucí nakládání či užívání pro navrhovatelku vyplývají z regulativů plochy ZS. Argument odpůrce, že „požadavek na ponechání v plochách OH nebo změnu na OV nemá urbanistické opodstatnění“, je nicneříkající, neboť ani z kontextu odůvodnění nelze dovodit, co je myšleno zde zmiňovaným urbanistickým opodstatněním. Jako konkurující veřejný zájem je zmiňována přítomnost archeologického naleziště, což je nepochybně relevantní, přitom se ale pomíjí, že tento zájem byl dovozen výlučně na základě stanoviska orgánu památkové péče ze dne 28. 2. 2022, které bylo v době rozhodování o dané námitce již zrušeno pro nezákonnost.
35. Toto zrušení sice odpůrce vzal zčásti na vědomí v bodě 42 (vztahujícím se k námitkám uplatněným po opakovaném veřejném projednání), v němž zmínil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023, aniž by z toho vyvodil nějaký relevantní závěr. Zde se odpůrce opět omezil jen na nicneříkající konstatování, že zrušené stanovisko orgánu památkové péče „musí vyhodnotit jako připomínku a chránit veřejný zájem v procesu pořizování změny ÚP“.

Zcela však chybí vysvětlení, jak se zde veřejný zájem na ochraně kulturní památky (archeologického naleziště) projevuje i navzdory zrušujícím důvodům vysloveným krajským úřadem, proč by ochrana tohoto zájmu měla převážet nad ochranou vlastnického práva navrhovatelky, nebo proč by nebylo možné zvolit jiné řešení, které by umožnilo zajištění ochrany kulturní památky při nižší míře omezení vlastnického práva navrhovatelky – nic z toho není v odůvodnění ani náznakem uvedeno.

36. Na tomto místě soud zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje hodnotu archeologického naleziště coby významného historicko-kulturního dědictví, a stejně tak nijak nezpochybňuje veřejný zájem na ochraně těchto hodnot. K ochraně tohoto veřejného zájmu však nelze přistupovat tak, jak činí odpůrce, tedy že jej bez dalšího předradí před jiný zájem, aniž by vyložil, proč tak činí a proč nelze požadované ochrany dosáhnout jiným způsobem. Snaha zabezpečit možný výskyt archeologických nálezů je nepochybně legitimním cílem, jeho dosažení však nemusí být nutně omezeno výlučně na odpůrcem prosazenou regulaci. Lapidárně řečeno, i když je ochrana historicko-kulturního dědictví významným veřejným zájmem, není současně nástrojem automatického zpochybnění jiných právem chráněných zájmů a hodnot.
37. Soud přitom sdílí pochybnosti navrhovatelky, zda odpůrkyní zvolená regulace skutečně sleduje zájem na ochraně archeologických nálezů. Regulativ plochy ZS totiž stanoví jako hlavní způsob využití „*vyhrazené a soukromé plochy zeleně s hospodářským využitím [sic!] nebo (a) rekreačním využitím*“, mezi přípustné či podmíněně přípustné způsoby využití řadí například drobnou architekturu, vodní plochy, zařízení pro údržbu zeleně či stavby technické a dopravní infrastruktury. Jestliže odpůrkyně na jednu stranu klade takový důraz na ochranu možných archeologických nálezů ukrytých pod zemským povrchem, pak není zřejmé, proč u téhož území předpokládá primárně hospodářské využití a výslovně zde připouští záměry, jejichž realizace bude ze své podstaty vyžadovat určitý zásah do zemského povrchu – např. vodní plochy či dopravní infrastruktura. Proč tyto typy přípustných zásahů do zemského povrchu nekolidují s ochranou archeologických hodnot skrytých pod tímž povrchem (např. proč by zřízení vodní plochy mělo ohrozit nálezy pod povrchem méně než např. navrhovatelkou zmiňované oplocení), nebyla odpůrkyně schopna při vypořádání námitek navrhovatelky nijak vysvětlit. Naopak tyto nejasnosti spíše prohloubila, neboť v bodě 30 znovu odkázala na již zrušené stanovisko orgánu památkové péče ze dne 28. 2. 2022, v němž bylo mj. konstatováno: „*Na pozemcích se statutem archeologické nemovitě kulturní památky nesmí být prováděny terénní úpravy [sic!], výsadba dřevin [sic!] a už vůbec ne výstavba [sic!], jelikož by došlo ke zničení nálezové situace a veškerých historických objektů s vysokou vypovídající hodnotou. Pozemky s touto památkovou ochrannou by měly být pouze zatravněny [sic!] a v územním plánu vedeny jako nezastavitelné území.*“ Odpůrkyně se tedy při vypořádání námitek dovolává nutnosti památkové ochrany s odkazem na pravomocně zrušený akt, který požaduje jen zatravnění a explicitně zapovídá určité činnosti (terénní úpravy, výsadbu dřevin či výstavbu), nicméně přesně tyto typy „zapovězených“ činností jsou zároveň nutným předpokladem pro záměry předvídané v hlavním (hospodářské využití), přípustném (vodní plochy, drobná architektura) či podmíněně přípustném (dopravní infrastruktura) způsobu využití plochy ZS, kterou se odpůrkyně rozhodla na pozemku navrhovatelky vymezit. Z tohoto hlediska je odůvodnění rozhodnutí o námitkách vnitřně rozporné a do značné míry zpochybňuje, zda odpůrkyně skutečně usiluje o ochranu archeologických hodnot.

38. Soud dále přisvědčuje navrhovatelce, že ostatní pozemky v bezprostředním okolí nemovité kulturní památky (kostela sv. M.) byly z hlediska budoucí zastavitelnosti podrobeny mnohem mírnějšímu režimu. Byť soudu není zcela zřejmé, co měla přesně navrhovatelka na mysli tím, že napadenou aktualizací bylo rozhodnuto o zástavbě v prostoru římského sídliště (takovou skutečnost soud z žádné části napadené změny není schopen dovodit), tak po zhlédnutí grafické části musí konstatovat, že z hlediska odpůrkyní proklamované ochrany archeologického naleziště se nejedná územní regulace lokality V. jako příliš logická. Regulaci plochy ZS je totiž kromě pozemku navrhovatelky podrobena jen západní část sousedního pozemku parc. č. XA a severně situovaný pozemek parc. č. XB. Naproti tomu samotný kostel sv. M. je součástí plochy OV – *občanské vybavení veřejná infrastruktura*, úseky okolo tvrziště (zejména severní část pozemku parc. č. XC) jsou součástí plochy NS – *plochy smíšené nezastavěného území*, a konečně pozemky jižně i západně od zmiňovaného kostela jsou vymezeny jako plocha BI. Zejména posledně zmiňované pozemky spadající do regulativů plochy BI – z nichž ne všechny jsou fakticky zastavěné – sousedí s nemovitou kulturní památkou obdobně jako pozemek navrhovatelky. Proč ve vztahu k nim nebyla akcentována nutnost ochrany možného archeologického naleziště obdobně jako v případě pozemku navrhovatelky, není z obsahu napadené změny zřejmé. Soud přitom nevylučuje, že mohou existovat relevantní důvody, proč by některé pozemky v bezprostředním sousedství historické památky mohly být archeologicky cenné, zatímco jiné pozemky v téže sousedství již nikoliv. Z rozhodnutí o námitkách ani z obsahu napadené změny jako celku však takové důvody nelze dovodit.
39. Za zcela vágní považuje soud argumentaci odpůrce ve vyjádření k návrhu, že pozemky situované v lokalitě V. byly uvedeny do souladu s požadavky soukromých subjektů, veřejného zájmu i urbanistické koncepce řešené lokality. Navíc, pokud odpůrce odkazuje na požadavky (blíže nespecifikovaných) soukromých subjektů, pak by bylo záhodno vysvětlit, proč byly právě jejich požadavky upřednostněny před požadavky navrhovatelky, která je rovněž soukromým subjektem se stejnými právy. Tvrdí-li odpůrce, že postup přijetí napadené změny probíhal zcela v souladu se stavebním zákonem 2006, pak lze připomenout v něm obsaženou povinnost řádně rozhodnout o včas uplatněných námitkách proti návrhu územního plánu či jeho změny (§ 53 odst. 1, § 55b odst. 7 stavebního zákona 2006 ve spojení s § 172 odst. 5 správního řádu), což bylo v tomto případě zcela nedostatečné. Důvody zařazení navrhovatelčina pozemku do plochy ZS přitom nelze dovodit ani z obecné části napadené změny ve spojení s rozhodnutím o námitkách.
40. S ohledem na uvedené soud uzavírá, že rozhodnutí o námitkách navrhovatelky je nepřezkoumatelné a vnitřně rozporné, a z tohoto důvodu musí soud napadenou změnu v rozsahu navrhovatelčina pozemku zrušit (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).
41. Soud se dále ve stručnosti vyjádří ke zbývajícím částem návrhové argumentace:
42. Navrhovatelka se částečně mýlí, domnívá-li se, že v režimu plochy ZS není umožněna vůbec žádná výstavba včetně oplocení. Regulativ plochy ZS zahrnuje mezi přípustné způsoby též záměry vymezené jako „*drobná architektura a mobiliář (např. přístřešky, pergoly, zahradní domky, kůlny, skleníky, bazény, apod.)*.“ Soud má za to, že do této kategorie by mělo spadat i umístění oplocení.
43. Navrhovatelka ve své námitce po prvním veřejném projednání odkazovala na závazná stanoviska orgánů památkové péče a územního plánování. Tato stanoviska se vztahovala k jejím dřívějším záměrům – konkrétně k umístění oplocení o výšce 2 metrů (závazná

stanoviska orgánu památkové péče ze dne 28. 2. 2022, č. j. Pov.č.T-44/2019-OV, a na závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 11. 10. 2022, č. j. OAÚR/1527/22-4) a mobilní buňky o rozloze 25 m² bez základů (závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 11. 10. 2022, č. j. OAÚR/1527/22-4). Soud konstatuje, že tyto záměry zřejmě (tj. podle jejich popisu v odůvodnění závazných stanovisek) spadají do tzv. „volného režimu“ podle § 103 stavebního zákona z roku 2006, což znamená, že k jejich realizaci není vyžadováno povolení ani ohlášení. Pokud tomu tak je, závazná stanoviska k těmto záměrům představují konečné povolovací akty a pozdější změna územního plánu by na jejich platnost neměla žádný vliv. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, č. 2742/2013 Sb. NSS, *„[p]latnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný [výklad] by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře“* (shodně srov. rozsudky NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017-102, odst. 51, ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 271/2020-68, odst. 25, a ze dne 13. 12. 2023, č. j. 4 As 383/2021-43, odst. 43–45). Pokud tedy navrhovatelka měla své záměry již schválené (byť pouze závaznými stanovisky s ohledem na jejich „volný režim“), mohla by je realizovat bez ohledu na pozdější změnu územního plánu. To však neznamená, že odpůrkyně neměla povinnost se řádně vypořádat s námitkou týkající se vymezení plochy ZS, která správně upozorňovala na rozkol v postoji orgánu památkové péče vůči plánované stavbě oplocení a vůči změně územního plánu. Existence závazných stanovisek představujících v daném případě konečný povolovací akt by totiž představovala tzv. limit využití ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona 2006, který bylo třeba při projednávání napadené změny zohlednit – tím spíš upozorňovala-li na něj řádně uplatněná námitka.

44. Soudu nebyla zcela srozumitelná argumentace navrhovatelky o nemožnosti využívat vedení elektrické energie. Soud proto pouze konstatuje, že umísťování elektrického vedení či obecně elektrifikace objektů je v rámci regulativu plochy ZS zjevně přípustná.
45. Za nepodložená soud shledává tvrzení navrhovatelky o podvodném jednání úředních osob působících na magistrátu. Jakkoli soud připouští pochybení související s rozhodováním konkrétních úředních osob, tak zároveň nelze z ničeho dovodit, že by se ze strany těchto osob mělo jednat o podvody, manipulace či o cílenou snahu někoho poškodit. Toto jsou pouze jednostranná tvrzení navrhovatelky, pramenící patrně z její subjektivní nespokojenosti s postupem správních orgánů.
46. Pro účely přezkumu napadené změny soud nepovažoval za nezbytné doplňovat dokazování dalšími listinami předloženými navrhovatelkou nad rámec správního spisu k pořízení změny územního plánu. Navrhovatelkou odkazované vyjádření NPÚ ze dne 16. 1. 2023 bylo navrženo ke zpochybnění stanoviska památkové péče ze dne 28. 2. 2022, které však již bylo zrušeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 25. 5. 2023. Je proto nadbytečné hlouběji přezkoumávat závěry aktu, který byl již závazně zrušen. Pokud jde o historické listiny (situační plán z roku 1908, notářský zápis z roku 1952, historická katastrální mapa či rodný list navrhovatelky) předložené k prokázání okolností souvisejících s nabýváním navrhovatelčina pozemku jejími právními předchůdci, pak tyto okolnosti nejsou pro nyní

posuzovanou věci nijak relevantní. Ostatně ani v procesu přijímání napadené změny nebyly otázky vlastnictví či nabytí pozemku navrhovatelky nijak sporovány.

IV. Závěr a náklady řízení

47. S ohledem na výše uvedené soud shledal, že návrh na zrušení napadené změny je důvodný, a proto jej v části týkající se pozemku navrhovatelky zrušil, přičemž účinky zrušení stanovil ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věty první s. ř. s.; výrok I).
48. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné navrhovatelce soud přiznal náhradu nákladů ve výši 5 000 Kč odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku, přičemž jiné účelně vynaložené náklady na straně navrhovatelky soud neneviduje. Náhradu nákladů řízení soud výrokem II uložil zaplatit odpůrci zaplatit navrhovatelce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

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.

Praha 20. března 2025

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu