



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky, Ph.D., ve věci

navrhovatele:

D. H.

bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Františkem Scholzem
sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1

proti

odpůrkyni:

obec Panenské Břežany

sídlem Hlavní 17, Panenské Břežany

zastoupena advokátem JUDr. Michalem Bernardem
sídlem Klokotská 103/13, Tábor

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2023 – Územního plánu obce Panenské Břežany, vydaného usnesením zastupitelstva obce Panenské Břežany ze dne 29. 3. 2023, č. 09-29/03/2023/ZO,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2023 – Územní plán obce Panenské Břežany, vydané usnesením zastupitelstva obce Panenské Břežany ze dne 29. 3. 2023, č. 09-29/03/2023/ZO, se ruší dnem právní moci tohoto rozsudku ve vztahu k pozemku navrhovatele parc. č. X v k. ú. X v části, v níž byla v podkapitole f) textové části pro plochu BI – bydlení individuální, v odstavci míra využití území

(podmínky prostorového uspořádání a základní podmínky ochrany krajinného rázu) stanovena podmínka „max. 1 bytová jednotka (byt) na jednu stavbu pro bydlení“.

II. Ve zbývajících částech se řízení zastavuje.

III. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovateli na náhradu nákladů řízení částku 17 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Františka Scholze.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatel se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud v opatření obecné povahy označeném v záhlaví (dále též „napadené OOP“) zrušil v písmenu f) textové části stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití pro plochu BI (bydlení individuální) následující text:

„Podmínky prostorového uspořádání a základní podmínky ochrany krajinného rázu:

☐ *výšková regulace zástavby:*

- *zástavba musí respektovat výškovou hladinu a charakter současné zástavby;*
- *dominanty nejsou přípustné;*
- *maximálně 2 nadzemní podlaží + podkrovní se šikmou střechou se sklonem 30° až 40°, střechy polovalbové a sedlové s pálenou krytinou, zachovávající charakter převažující zástavby obce. Zároveň je stanovena maximální výška staveb 9 m (od nejnižšího bodu přilehlého původního terénu po hřeben střechy);*

☐ *míra využití území (podmínky plošného uspořádání území):*

- *minimální výměra nově vzniklého stavebního pozemku pro RD se stanovuje na 800 m²;*
- *max. 1 bytová jednotka (byt) na 1 stavbu pro bydlení;*
- *max. index zastavění území 0,4;*
- *min. index zeleně 0,4.“*

2. Ke své aktivní legitimaci k podání návrhu uvedl, že je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. X, který byl napadeným OOP zařazen do plochy BI (bydlení individuální). V důsledku níže popsané nezákonnosti došlo podle navrhovatele k významnému zásahu do jeho subjektivních práv, zejm. bylo omezeno jeho vlastnické právo a možnost realizace stavby rodinného domu, a dále došlo ke snížení hodnoty navrhovatelova pozemku.
3. Navrhovatel brojí proti podmínkám prostorového uspořádání a základním podmínkám ochrany krajinného rázu pro plochy BI z důvodu rozporu se zákonem. Připomíná, že je-li namítána nezákonnost územního plánu, nevyžaduje se pro vyhovění návrhu podání předchozích námitek [viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, body 25 až 32, nebo rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS].
4. Navrhovatel předně namítá, že odpůrkyně stanovila pro plochu BI maximální počet bytových jednotek na 1 stavbu pro bydlení (rodinný dům), přestože tento regulativ svou podrobností překračuje rámec pro obsah územního plánu vymezený § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“) a části I odst. 1 písm. f) přílohy k č. 7 vyhlášce č. 500/2006 Sb., o

územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, účinné do 31. 12. 2023 (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.).

5. Zmíněný regulativ sám o sobě nesouvisí s funkčním využitím ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot, ale naopak jej lze podřadit pod pojem „kapacita stavby“, kterou lze upravit v regulačním plánu [viz část I odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.], příp. v územním plánu s prvky regulačního plánu. To ale splněno nebylo. Z veřejně dostupných dokumentů nevyplývá, že by bylo napadené OOP přijato s prvky regulačního plánu podle § 43 odst. 3 stavebního zákona. Krom toho, stavební zákon tuto možnost připustil až od 1. 1. 2018. Zastupitelstvo rozhodlo o přijetí územního plánu dne 24. 4. 2017 a schválilo zadání dne 18. 12. 2017. Skutečnost, že napadené OOP nemá mít prvky regulačního plánu, je patrná také z absence výčtu prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení [viz část II odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.].
6. Závěr o nezákonnosti zmíněného regulativu podporuje i rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS, který se týkal skutkově i právně obdobného případu.
7. Dále navrhovatel namítá, že napadené OOP neodpovídá zadání územního plánu, které schválilo zastupitelstvo, protože v zadání nebyl stanoven požadavek na úpravu podmínek užívání plochy BI, zejm. nebyl stanoven požadavek na změny prostorového uspořádání ani na stanovení maximálního počtu bytových jednotek na stavbu pro bydlení. Zadání je poměrně obecné a ve výčtu nazvaném *„V návrhu budou prověřeny změny využití území, nové zastavitelné plochy dle podnětů vlastníků a další záměry: ...“* neobsahuje požadavek na jakékoliv změny ve využití ploch BI, zejm. nepožaduje, aby byl stanoven maximální počet bytových jednotek pro stavby pro bydlení, ani úpravu jiných prostorových regulativů. Jak už bylo uvedeno výše, ze zadání nevyplývá, že by měl být pořízen územní plán s prvky regulačního plánu. Pokud územní plán neodpovídá zadání, neodpovídá skutečně vůli zastupitelstva, je proto namístě napadené OOP zrušit v rozsahu, v jakém neodpovídá zadání. To potvrzuje rozsudek ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, č. 1766/2009 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: **„Požadavku na konkrétně vymezený předmět opatření obecné povahy nedostojí taková změna územního plánu [...], jejíž skutečný obsah neodpovídá navrženému zadání a z níž nelze s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly změněny“** (zdůraznění doplněno navrhovatelem).
8. Závěrem navrhovatel „pro úplnost“ doplnil, že nezákonná podmínka požadující max. 1 bytovou jednotku na 1 stavbu pro bydlení je stanovena také pro plochy BV (bydlení venkovské), SV (smíšené obytné venkovské) a VZ (výroba zemědělská a lesnická), byť v tomto rozsahu není navrhovatel dotčen na svých právech.

II. Vyjádření odpůrkyně

9. Odpůrkyně je přesvědčena, že napadené OOP bylo pořízeno a vydáno v souladu se zákonem. Úvodem poukazuje na meze soudního přezkumu opatření obecné povahy a zdůrazňuje zejm. zásadu zdrženlivosti soudu a politickou diskreci obce při tvorbě územního plánu. V této souvislosti pak odkazuje na rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, a ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022-25, a usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10.

10. Dále odpůrkyně namítá, že navrhovatel byl v průběhu pořizování územního plánu zcela pasivní. Nepodal připomínky ani námítky. V usnesení ze dne 4. 12. 2012, sp. zn. I. ÚS 2731/10, Ústavní soud konstatoval, že „*pasivitu stěžovatele či jeho právního předchůdce, kteří neuplatnili v průběhu projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace žádnou námitku, nelze za této situace přičítat orgánům územního plánování, neboť i v daném řízení platí zásada, že stěžovatel si má střežit svá práva*“. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-126, č. 2215/2011 Sb. NSS, rozšířený senát NSS uvedl, že „*okolnosti související s podáním nebo nepodáním námitek či připomínek soud posuzovat může (ba musí) ve fázi samotného věcného projednání návrhu, tedy při posuzování otázky legitimace věcné (důvodnosti návrhu)*“. A dodal, že „*pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námítky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura)*“.
11. Dále odpůrkyně cituje judikaturu, podle které se soud nemůže zabývat proporcionalitou přijatého řešení, pokud navrhovatel nepodal námítky (rozsudky NSS ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011-162, a další).
12. Nepodáním námitek k veřejnému projednání navrhovatel odpůrkyni neumožnil dozvědět se o jeho nesouhlasu s navrhovaným řešením a reagovat na něj.
13. Navrhovatel podle odpůrkyně nemá ani aktivní věcnou legitimaci, protože nedošlo a nemohlo dojít k zásahu do jeho hmotných práv. Městský úřad Odolena voda, stavební odbor, nařídil navrhovateli odstranit stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. X, neboť byla provedena v rozporu se společným povolením ze dne 11. 7. 2018, č. j. STO-2587/2018. Krajský úřad Středočeského kraje toto rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 26. 2. 2024, č. j. 020519/2024/KUSK. Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatel získal společné povolení v roce 2018, tedy za účinnosti předchozího územního plánu, který povoloval více bytových jednotek, regulativ prostorového uspořádání plochy v napadeném OOP, který dovoluje pouze jednu bytovou jednotku na jednu stavbu pro bydlení, navrhovatele neomezuje. Napadené OOP nemá na vydané společné povolení vliv. Krom toho, ani případné zrušení části napadeného OOP by navrhovateli nezajistilo soulad stavby s vydaným povolením a nemělo by vliv na řízení o odstranění stavby pro rozpor se společným povolením (rozpor se týká jiných parametrů stavby, než omezení bytových jednotek).
14. Napadené OOP je novým územním plánem (nikoliv změnou), který nově upravuje základní koncepci rozvoje území. V kapitole b.1) Hlavní zásady a cíle základní koncepce rozvoje obce je mimo jiné uvedeno: „*Základní obecné zásady koncepce rozvoje obce, které nesmí být v rozporu se změnami využití území, se stanovují takto: [...] vymezovat plochy pro bydlení s takovými podmínkami plošného a prostorového uspořádání území, které nenaruší krajinný ráz území, s respektem na stávající zástavbu obce, s ohledem na zkvalitnění dopravních vazeb a technického vybavení území*“.

15. Kapitola I) odůvodnění napadeného OOP odůvodňuje nutnost redukce zastavitelných ploch vymezených předchozí územně plánovací dokumentací a doplňuje, že „[n]epřiměřený rozvoj obce je redukován také snížením počtu bytových jednotek na jeden rodinný dům“. Na str. 68 je pak uvedeno, že „[u] ploch BI, BV, SV a OV jsou stanoveny podrobnější plošné a prostorové regulace na základě znění platného územního plánu obce Panenské Břežany, ve kterém byla tato regulace součástí a zároveň na základě stanoviska Odboru územního rozvoje a památkové péče KÚ SK, ze dne 5.11.2009 k návrhu změny č. 2 územního plánu, na které se odkazuje stanovisko Odboru životního prostředí a zemědělství KÚ SK ze dne 25.11.2019. Stanovisko upozorňuje na převzetí opatření z dřívějšího stanoviska zejména k obytným plochám, kde je podmínkou stanovit v plochách obytných podrobnou plošnou a prostorovou regulaci, která zaručí venkovský charakter výstavby.“ A dále, že „[ú]zemní plán stanovuje maximální počet bytových jednotek u ploch pro bydlení a ploch smíšených obytných na základě kapacit veřejné infrastruktury obce, která není schopna pojmout velký nárůst nových bytů“.
16. Odpůrkyně je přesvědčena, že řešení přijaté v napadeném OOP je zákonné, věcně správné a proporcionální. Přijetí sporného regulativu je odůvodněno omezenými kapacitami veřejné infrastruktury obce. Odpůrkyně je přesvědčena, že omezení počtu bytových jednotek pro stavbu lze podřadit pod „charakter struktury zástavby“ ve smyslu části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.
17. Nedůvodná je podle odpůrkyně také námitka tvrzeného rozporu se zadáním. Není totiž nutné, aby v zadání byly uvedeny konkrétní požadavky pro využití ploch BI. Obsah zadání je vymezen v § 47 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého se „[v] návrhu zadání stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu“. Jedná se tedy o obecně formulované hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu. Navrhovatel se mylí, domnívá-li se, že zadání mělo obsahovat detailní požadavky. Jak již bylo uvedeno výše, potřeba regulace počtu bytových jednotek vyplynula z kapacity veřejné infrastruktury obce a snahy o zachování venkovského charakteru výstavby, neboť v obci jsou převážně rodinné domy právě s jednou bytovou jednotkou.
18. Závěrem odpůrkyně upozorňuje, že návrh (petit) neodpovídá návrhovým tvrzením. Jediný návrhový bod se týká regulativu max. jedné bytové jednotky, navrhovatel však požaduje zrušit všechny regulativy plochy BI uvedené v petitu. K tomu však neuvedl žádné důvody. Odpůrkyně má za to, že tento návrhový bod by měl soud odmítnout. Dále má odpůrkyně za to, že případné zrušení sporného regulativu by měl soud vztáhnout s ohledem na dosah věcné legitimace pouze k pozemku navrhovatele, nikoliv obecně k ploše BI. Pro případ úspěchu odpůrkyně požaduje náhradu nákladů řízení, neboť je relativně malou obcí s omezeným úředním aparátem.

III. Replika navrhovatele

19. Navrhovatel v replice setrval na návrhu a má za to, že se již s argumentací odpůrkyně vypořádal. Zejména zdůrazňuje, že podmínky stanovené v napadené části OOP překračují svou podrobností možný obsah územního plánu. Tento nedostatek nelze překonat domnělým racionálním odůvodněním. Odpůrkyně mohla k vhodné regulaci podmínek zvolit jiné instrumenty. Změna územního plánu rovněž neodpovídá schválenému zadání. Závěrem navrhovatel opětovně připomněl již v návrhu zmíněný rozsudek NSS č. j. 10 As 139/2021-53, podle kterého zrušení územního plánu pro nezákonnost nevyžaduje předchozí tomu odpovídající námitku.

IV. Jednání

20. Na jednání dne 8. 8. 2024 navrhovatel uvedl, že na mimosoudním jednání s odpůrkyní dospěli ke kompromisu, a proto nadále trvá pouze na zrušení regulativu týkajícího se maximálního počtu bytových jednotek. Z tohoto důvodu vzal návrh ve zbývající části zpět. Upraveným rozsudečným návrhem (petitem) tedy požadoval, aby soud zrušil napadené OOP ve vztahu k jeho pozemku parc. č. X pouze „v části, v níž byla v podkapitole f) textové části Územního plánu pro plochu BI – bydlení individuální, v odstavci míra využití území (podmínky plošného uspořádání území) stanovena podmínka ‚max. 1 bytová jednotka (byt) na jednu stavbu pro bydlení‘.
21. Odpůrkyně souhlasila s částečným zpětvzetím návrhu a uznala nezákonnost napadeného OOP v části, která byla vymezena upraveným petitem při jednání, proto souhlasila se zrušením této části ve vztahu k navrhovatelově pozemku. Dále sdělila, že začíná připravovat regulační plán.

V. Částečné zastavení řízení

22. S ohledem na částečné zpětvzetí návrhu navrhovatelem při jednání soud řízení zastavil o části návrhu, která se netýkala podmínky maximálního počtu bytových jednotek [§ 47 písm. a) s. ř. s.]. Věcně proto dále posuzoval návrh ve znění petitu, jak byl vymezen při jednání (viz výše bod 20 a č. listu 43 soudního spisu).

VI. Posouzení věci soudem

23. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.; napadené OOP nabylo účinnosti dne 15. 5. 2023 a návrh byl podán dne 10. 5. 2024) osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz dále bod 24). Soud proto návrh věcně projednal, a to v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
24. Aktivní procesní legitimaci navrhovatel dovozuje z vlastnictví pozemku parc. č. X v k. ú. X (viz výše bod 2), které soud ověřil za použití aplikace Nahlížení do katastru nemovitostí (www.cuzk.cz), přičemž není pochyb o tom, že tento pozemek je regulován napadeným OOP a je jako celek zařazen do plochy BI (bydlení individuální). S ohledem na tuto skutečnost a na obsah návrhu je dotčení na právech navrhovatele (zejm. vlastnickém právu) přinejmenším myslitelné, aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu je proto dána. Odpůrkyně zpochybnila, že má navrhovatel aktivní legitimaci věcnou, posouzení této otázky je však již posouzením důvodnosti návrhu.
25. Návrh je důvodný.
26. Přestože odpůrkyně při jednání uznala nezákonnost podmínky stanovující maximální počet bytových jednotek v jedné stavbě pro bydlení, a proto souhlasila se zrušením této podmínky ve vztahu k navrhovatelově pozemku, soudní řád správní nezná rozsudek pro uznání (na rozdíl od § 153a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „o. s. ř.“). Soud proto posoudil návrh (v upravené podobě) věcně a dospěl k závěru, že napadenou část OOP je třeba zrušit pro nezákonnost, i pokud by tuto skutečnost odpůrkyně neuznala.

27. Odpůrkyně původně zpochybňovala důvodnost návrhu mimo jiné tím, že v průběhu pořizování územního plánu navrhovatel nepodal připomínky ani námítky, a neumožnil tak odpůrkyni seznámit se s tím, že s navrženou regulací nesouhlasí.
28. Převážná část judikatury, kterou odpůrkyně k této otázce citovala, se vztahuje k situaci, kdy navrhovatel nepodal námítky v průběhu pořizování územního plánu a v řízení před soudem namítá nepřiměřenost přijaté regulace. V takovém případě je požadavek na uplatnění předchozích námitek důvodný, neboť v procesu územního plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků a veřejného zájmu, resp. práva obce v rámci práva na samosprávu určovat, jakým způsobem má být určité území v obci využito. Obec přitom nesmí zasáhnout do vlastnického práva vlastníků pozemků regulovaných územním plánem nepřiměřeným způsobem. Pro posouzení, zda je navrhovaná regulace přiměřená, obec potřebuje znát stanovisko dotčeného vlastníka a jeho argumenty, proč považuje regulaci navrženou obcí za nepřiměřený zásah do svých práv. V opačném případě nelze obci vytýkat, že se nevypořádala s argumenty, které neznala. Z tohoto důvodu také správní soudy ustáleně judikují, že *„pokud navrhovatel námítky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu“* (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29; shodně např. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, a mnohé další).
29. V případě namítané nezákonnosti je však situace jiná, neboť odpůrkyně je povinna přijmout regulaci souladnou se zákonem vždy, nikoliv jen tehdy, pokud ji na rozpor navrženého řešení se zákonem upozorní vlastník dotčeného pozemku. Odpůrkyni citovaná pasáž usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010-126 (viz bod 10 výše a bod 32 usnesení rozšířeného senátu) nespovídá o opaku. Vyplývá z ní, že pokud navrhovatel nepodal v průběhu pořizování územního plánu námítky proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Nadto, odpůrkyni citovanou pasáž je třeba zasadit do kontextu celého odůvodnění, v němž rozšířený senát uvedl, že v případě námitek nezákonnosti (a nepřiměřenosti) sám fakt včasného neuplatnění takovýchto námitek (a také důvodu včasného neuplatnění) musí být hodnocen přísně podle okolností konkrétní věci, aniž by bylo možné a vhodné pro to dávat obecný a všeplatný návod (viz bod 30 usnesení rozšířeného senátu).
30. Na zmíněné usnesení navázal Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, v němž konstatoval: *„Podle názoru Ústavního soudu je třeba posledně citované závěry rozšířeného senátu Nejvyššího soudu [sic; z předchozího textu je zřejmé, že je myšleno usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010-126] vnímat tak, že i v případě dříve procesně pasivního navrhovatele je namístě se věcně zabývat jím vznesenými námitkami nezákonnosti opatření obecné povahy, pokud by tím ovšem nebyla (nepřiměřeně) zasažena práva (či zakotveny povinnosti) těch subjektů, jež dosud jednaly v dobré víře v zákonnost napadeného opatření obecné povahy (a jež případně byly na rozdíl od procesně pasivních navrhovatelů dříve procesně aktivní). Jinými slovy, namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy, a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů, měl Nejvyšší správní soud při věcném posouzení jejich námitek místo de facto paušálního odůvodnění, že věcné nepřezkoumání vznesených námitek zavinili navrhovatelé svojí předchozí procesní*

pasivitou, postupovat na základě shora uvedených kritérií a po jejich vyhodnocení se jejich námitkami věcně zabývat - za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů (nic takového se však z odůvodnění napadeného rozsudku nepodává).“

31. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, uvedl, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (rozšířený senát měl podle všeho ve výše citovaném usnesení na mysli ochranu dobré víry všech osob, jichž se územní plán dotýká a jež se procesu jeho přijímání účastnily, nikoliv např. jen sousedů pozemku, jehož využití určené územním plánem navrhovatel zpochybňuje). Závažné důvody pro zrušení územního plánu představují porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.
32. V rozsudku č. j. 10 As 139/2021-53, jehož se dovolává i navrhovatel, pak Nejvyšší správní soud v případě námítky, že určitá regulace patří svým obsahem do regulačního plánu, a nikoliv do územního plánu, uzavřel, že nebylo podstatné, že se proti sporné otázce výkladu stavebních předpisů stěžovatelka nebo její právní předchůdce nebránili podáním námitek, které by mířily přesně na tuto otázku. Zrušení územního plánu pro jeho nezákonnost spočívající ve stanovení nezákonných podmínek totiž nevyžaduje předchozí tomu odpovídající námitku.
33. Navrhovatel v nynější věci namítá právě takovou nezákonnost – tvrdí, že podmínka, podle které rodinný dům může obsahovat pouze jednu bytovou jednotku, je regulativem, který patří do regulačního, a nikoliv do územního plánu. V souladu s výše citovanou judikaturou patří tato námitka mezi námítky, kterými se soud může a dokonce musí zabývat, přestože nebyla uplatněna v průběhu pořizování napadeného OOP.
34. Dále soud neshledal důvodnou procesní obranu odpůrkyně, podle které se napadená regulace nemůže dotknout hmotných práv navrhovatele, protože disponuje společným povolením na stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. X, které bylo vydáno v roce 2018. Jak vyplývá z tvrzení odpůrkyně a jak je soudu známo i z úřední činnosti (z řízení vedeného pod sp. zn. 37 A 19/2024), navrhovateli bylo nařízeno odstranění stavby rodinného domu z důvodu rozporu se společným povolením. Soud v tuto chvíli nemůže předjímat výsledek řízení vedeného pod sp. zn. 37 A 19/2024, nicméně pokud by bylo soudem potvrzeno, že navrhovatel postavil rodinný dům v rozporu se stavebním povolením, je „sankcí“ nařízení odstranění stavby a případně též uložení pokuty za přestupek [srov. § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona], navrhovatel však neztrácí možnost postavit na dotčeném pozemku stavbu jinou. Navrhovatel neargumentoval tím, že by návrhem zamýšlel docílit legalizace stavby, jejíž odstranění již bylo nařízeno. Pokud by po případném odstranění stavby zamýšlel postavit stavbu jinou, než která byla povolena společným povolením, mohla by se jeho hmotných práv (zejm. práva vlastnického) dotknout regulace, která překračuje obsahové náležitosti územního plánu, a která je proto rozporná se zákonem.
35. Regulativem, který stanovuje maximální počet bytových jednotek v rodinném domě, se zdejší soud zabýval již v navrhovatelem zmíněném rozsudku č. j. 55 A 35/2022-91, v němž dospěl k závěru, že *„[r]egulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě překračuje svojí podrobností rámec pro obsah územního plánu stanovený v § 43 odst. 1 [stavebního zákona], a příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.“* Ke shodnému závěru zdejší soud dospěl také v rozsudku ze dne 13. 2. 2023, č. j. 54 A 93/2022-95, v němž se zabýval

regulativem, který byl formulován takto: „Všechny domy v těchto plochách budou o jednom bytě.“ Závěry rozsudku č. j. 55 A 35/2022-91 potvrdil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2024, č. j. 5 As 100/2023-26, body 21 a násl., který se zabýval regulativem ve znění: „Pro účely ÚP Viničné Šumice je počet samostatných bytů v 1 RD omezen na jeden byt.“ Závěry zmíněných rozsudků jsou plně aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc, přičemž formulace regulativu jako „max. 1 bytová jednotka (byt) na 1 stavbu pro bydlení“ v nyní napadeném OOP na tom nic nemění. Soud z těchto rozsudků proto v dalších úvahách vychází.

36. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném v době vydání napadeného OOP územní plán stanovil „základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezení zastavěného území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“.
37. Podle odstavce 3 téhož ustanovení 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. S účinností od 1. 1. 2018 pak byla poslední věta doplněna výjimkou z uvedeného zákazu „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“.
38. Zasedání zastupitelstva, které rozhodlo o pořízení napadeného OOP, se uskutečnilo dne 24. 4. 2017 a zadání napadeného OOP bylo zastupitelstvem schváleno dne 18. 12. 2017. S ohledem na uvedená data je zřejmé, že zastupitelstvo nemohlo rozhodnout o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu ani nemohlo takovou úpravu stanovit v zadání. Tomu odpovídá i obsah těchto dokumentů, neboť ani jeden z nich nestanoví, že bude pořizován územní plán s prvky regulačního plánu. Odpůrkyně přitom netvrdila opak. Pro posouzení, zda je sporný regulativ v souladu se zákonem, je proto rozhodné, zda se jedná o podrobnost náležející regulačnímu plánu, aniž by bylo možné aplikovat výše citovanou výjimku účinnou od 1. 1. 2018.
39. Podmínky využití ploch, které jsou podle § 43 odst. 1 stavebního zákona jednou z náležitostí územního plánu, byly podrobněji upraveny v části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2023, která je vymezovala tak, že kromě způsobu využití plochy (hlavní využití, přípustné využití, nepřípustné využití, popř. podmíněně přípustné využití) mají být stanoveny podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (např. výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití).
40. Z toho plyne, že na úrovni územního plánu lze určit pouze přípustné způsoby využití plochy a regulativy prostorového uspořádání. Podmínka, kterou navrhovatel napadá a jejíž podstatou je stanovení maximálního počtu bytových jednotek v jedné stavbě pro bydlení, resp. 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. Účelem takového regulativu je patrně ovlivnit počet osob obývajících rodinný dům. Takový cíl však nijak nesouvisí s urbanistickými hledisky a prostorovým uspořádáním staveb v ploše.

41. Dále bylo v části I odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění účinném od 29. 1. 2018 do 31. 12. 2023 stanoveno, že územní plán obsahuje koncepci veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umísťování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití. V souladu s výše citovanou judikaturou soud však nemá za to, že by regulaci počtu bytů v rodinném domě bylo možné považovat za součást koncepce veřejné infrastruktury, podmínek pro její umísťování apod. Koncepcí veřejné infrastruktury se 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). Přestože tedy existuje věcná souvislost mezi kapacitou ploch pro bydlení a veřejnou infrastrukturou, které se vzájemně podmiňují, nelze regulativ počtu bytů v rodinném domě podřadit pod výše uvedené ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb.
42. Soud se proto ztotožňuje s tvrzením navrhovatele, že stavební zákon ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb. neumožňoval odpůrkyni, aby ve formě stanovení podmínek prostorového uspořádání pro plochy BI regulovala počet bytových jednotek ve stavbách pro bydlení, resp. rodinných domech. Tento regulativ totiž sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch (bydlení v rodinných domech patří k hlavnímu využití plochy BI) ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot.
43. Posuzovaný regulativ lze naopak 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. ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2023, podle které regulační plán upravuje „*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)*“.
44. Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku č. j. 5 As 100/2023-26 k výše uvedenému dodal, že detailní určení, kolik osob může obývat konkrétní budovy, územnímu plánu vůbec nepřísluší, tato otázka může být regulována pouze na nejpodrobnější úrovni územního plánování, tj. na úrovni regulačního plánu, který v důsledku své podrobnosti *nota bene* může nahrazovat i územní rozhodnutí (§ 61 odst. 2 stavebního zákona); právě zejména při nahrazování územního rozhodnutí může regulační plán stanovovat kapacitu staveb.
45. Závěr, že všechny regulativy, které se vymykají předmětu územního plánu, jak jej vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., popř. jsou sice stavebními předpisy připuštěny, ovšem vymykají se stanoveným mantinelům, jsou nezákonné, přijal Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33. Následně Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, sice poskytl ochranu právu obce na samosprávu před zásahem

krajského úřadu (vykonávajícím státní správu) v přezkumném řízení, neboť výslovně uvedl, že věc nenahlíží optikou stavebního zákona a prováděcí vyhlášky, ale práva na samosprávu. Zdůraznil však, že odlišně je třeba hodnotit návrhy na zrušení opatření obecné povahy vlastníků nemovitých věcí, neboť v tomto případě je k soudnímu přezkumu předložen zásah do vlastnického práva soukromých osob. Ústavní soud tedy připustil rozdílný výklad § 43 odst. 1 stavebního zákona a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. podle toho, které subjekty se ocitly ve střetu při výkladu těchto právních norem. Jinak je třeba posuzovat střet práva obce na samosprávu a výkonu státní správy ze strany orgánu dozorujícího výkon samosprávy obcí a jinou optikou je třeba nahlížet na situaci, kdy územní samospráva jakožto vykonavatel veřejné moci svým rozhodnutím zasahuje do právní sféry jednotlivců (klasické vertikální působení veřejné moci na jednotlivce). Zatímco v prvním případě se jedná o ochranu samostatné působnosti územní samosprávy, ve druhém případě se jedná o ochranu základních práv a svobod jednotlivců před zásahem veřejné moci.

46. Nyní posuzovaná věc se přitom týká právě zásahu územní samosprávy (veřejné moci) do veřejného subjektivního práva navrhovatele spojeného s vlastnictvím k nemovité věci. Nedodržení § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je proto třeba sankcionovat zrušením odpovídající části územního plánu. Ke shodnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 100/2023-26, stejně tak jako zdejší soud v rozsudcích uvedených výše v bodu 35). Soud přitom neshledal, že by zrušením zmíněného nezákonného regulativu byla porušena dobrá víra či práva jiných osob, které se účastnili procesu pořizování územního plánu (srov. výše body 30 a 31). Odpůrkyně ani nic takového netvrdila. Odůvodnění, proč odpůrkyně zvolila spornou regulaci, nemůže na její nezákonnosti nic změnit. Taková argumentace by mohla hrát roli pouze při posouzení proporcionality, jak však uvedl Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku: „*Vzhledem k tomu, že zásah do právní sféry navrhovatelky byl nezákonný, je vyloučeno, aby byl přiměřený.*“
47. Pro doplnění soud uvádí, že v rozsudku ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, Nejvyšší správní soud připustil, že při formulaci *podmíněně přípustného* způsobu využití plochy vymezené v územním plánu lze užít podmínky, které svým charakterem a podrobností odpovídají prvkům, které jsou předmětem regulačního plánu či územního řízení. O takový případ se však v nyní posuzované věci nejedná. Sporná podmínka není součástí vymezení podmíněně přípustného způsobu využití plochy BI, ale jedná se o podmínku prostorového uspořádání. Využití této plochy pro umístění rodinných domů patří mezi její hlavní využití, nikoliv pouze mezi podmíněně přípustné využití. Závěry formulované Nejvyšším správním soudem ve shora uvedeném rozsudku tedy nedopadají na nyní posuzovanou věc.
48. Výše uvedené závěry nejsou v rozporu ani s rozsudkem ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 336/2018-66, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem regulativů obsažených v územním plánu, které se týkaly maximálního počtu bytových jednotek v bytových domech, a to za účelem posouzení námitky nesrozumitelnosti obsahu územního plánu. Nijak se však nevyjádřil k otázce, zda je takový regulativ v územním plánu vůbec přípustný, tedy zda není v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, neboť k tomu patrně nesměřovala žádná kasační námitka (a předtím návrhový bod). Naopak zákonností takového regulativu se Nejvyšší správní soud zabýval v již opakovaně zmíněném rozsudku č. j. 5 As 100/2023-26, z něhož soud vycházel i v nyní posuzované věci.
49. Soud proto uzavírá, že regulativ upravující počet bytových jednotek ve stavbách pro bydlení, resp. v rodinných domech v ploše BI je nezákonný, proto je návrh na zrušení této podmínky

ve vztahu k pozemku navrhovatele důvodný. Tuto skutečnost ostatně uznala i odpůrkyně při jednání.

50. Nedůvodnou naopak soud shledal námitku tvrzeného rozporu napadeného OOP se zadáním. K rozporu mělo podle navrhovatele dojít tím, že zadání neobsahovalo požadavek na změnu ve využití ploch BI ani úpravu jiných prostorových regulativů, tedy ani požadavek na maximální počet bytových jednotek. S ohledem na zúžení návrhu jen na přezkum podmínky maximálního počtu bytových jednotek postačí konstatovat, že takový regulativ v zadání stanoven ani být nemohl z důvodů vysvětlených výše.

VII. Závěr a náklady řízení

51. Soud shledal návrh v upraveném znění důvodným, a proto napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil v rozsahu stanoveném ve výroku I. Jak soud uvedl již výše (viz bod 22), ve zbývajících částech řízení zastavil z důvodu zpětvzetí části návrhu.
52. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel byl ve věci procesně úspěšný, neboť soud plně vyhověl upravenému návrhu, a proto mu náleží náhrada nákladů řízení v celkové výši 17 342 Kč. Tato částka zahrnuje soudní poplatek za návrh ve výši 5 000 Kč a odměnu advokáta ve výši 12 342 Kč. Odměna advokáta se skládá z odměny za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání návrhu a účast při jednání – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] a tři paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 10 200 Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že zástupce navrhovatele je společníkem Advokátní kanceláře SCHOLZ & MALÝ s. r. o., která je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), zvýšil soud uvedenou částku odměny o 2 142 Kč odpovídající náhradě DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů za podání repliky soud neshledal jako účelně vynaložený náklad, neboť replika pouze stručně opakovala argumentaci obsaženou již v návrhu, aniž by přinesla nové argumenty. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 17 342 Kč je odpůrkyně povinna uhradit navrhovateli ve lhůtě 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 8. srpna 2024

JUDr. Věra Šimůnková v. r.
předsedkyně senátu