



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatele: **Ing. B. M.**,  
bytem X,  
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Konečným,  
sídlem Jugoslávská 12, Praha 2,

proti  
odpůrkyni: **obec Zdiby**,  
sídlem Průběžná 11, Zdiby,  
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Mládkem,  
sídlem Ostrovní 5, Praha 1,

za účasti  
osob zúčastněných na řízení: **1. J. D.**,  
bytem X,  
**2. M. B.**,  
bytem X,  
oba zastoupeni advokátem JUDr. Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D.,  
sídlem Dvořákova 1624, Úvaly,  
**3. Ing. R. S.**,  
bytem X,  
**4. Ing. K. F.**,  
bytem X,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2018/OOP – změny č. 1 územního plánu Zdiby, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby č. 2/10/18 ze dne 4. 10. 2018,

**takto:**

- I. **Návrh se zamítá v části, v níž se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018/OOP vydaného usnesením Zastupitelstva obce Zdiby č. 2/10/18 ze dne 4. 10. 2018 ve výroku 1 a ve výroku 4.c) v rozsahu regulativu platného pro plochy staveb pro rodinnou rekreaci (RI), který stanoví, že výšková hladina nové zástavby bude dosahovat max. 6,5 m.**
- II. **Ve zbytku se řízení zastavuje.**
- III. **Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 16 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martina Mládky, advokáta.**
- IV. **Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

#### **Odůvodnění:**

##### *Vymezení věci*

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 27. 9. 2018 se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) č. 1/2018/OOP – změny č. 1 územního plánu Zdiby vydané usnesením Zastupitelstva obce Zdiby č. 2/10/18 ze dne 4. 10. 2018 (dále jen „změna územního plánu“). Navrhuje, aby změna územního plánu byla zrušena ve výrocích uvedených pod body 1 a 4 písm. c), přičemž brojí proti té části změny územního plánu, kterou byla v podmínkách využití pro plochy RI (plochy pro rodinnou rekreaci) doplněna podmínka, podle níž výšková hladina nové zástavby bude dosahovat maximálně 6,5 m. Tato podmínka se vztahuje i na navrhovatelovu stavbu postavenou na pozemku parc. č. X v k. ú. B, obec X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v témže katastrálním území, není-li uvedeno jinak) v rozporu s platným stavebním povolením, u níž navrhovatel žádá o dodatečné povolení stavby.

##### *Obsah návrhu a vyjádření k návrhu*

2. Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemku parc. č. X, na němž na základě stavebního povolení Městského úřadu v K ze dne 6. 1. 2012, č. j. 1573/P/St/2011, realizoval v letech 2012 – 2014 stavbu stodoly (dále jen „stavba“ či „stodola“), vydaného v návaznosti na jemu předcházející územní rozhodnutí. Jedná se o patrovou budovu zamýšlenou zejména pro sušení zemědělských plodin a doplňkové hospodářské využití k souvisejícím nemovitostem (chata, včelín, polnosti) navrhovatele. Stodola je podle územního plánu (původního územního plánu i změny územního plánu) umístěna na ploše staveb pro rodinnou rekreaci. Na základě podnětu v roce 2018 zahájil stavební úřad řízení o odstranění stavby, které bylo přerušeno na základě žádosti navrhovatele o dodatečné povolení změny stavby, tato žádost byla stavebnímu úřadu doručena dne 12. 2. 2018 a dosud o ní nebylo rozhodnuto. V řízení o dodatečném povolení stavby Odbor stavebního úřadu, územního plánování a památkové péče Městského úřadu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav vydal závazné stanovisko ze dne 25. 5. 2018, č. j. OSÚÚPPP-23891/2018-DRAJA, kterým stavbu podle žádosti a předložené dokumentace skutečného provedení posoudil z hlediska stávajícího územního plánu jako stavbu přípustnou (za splnění podmínky zastavěnosti 15 % pozemku a využití k rekreačním účelům). Podle navrhovatele byla stavba ke dni 25. 5. 2018, tedy po dokončení stavby a před vydáním OOP, provedena v souladu s územním plánem.
3. Změna územního plánu obsahuje změnu základní podmínky prostorového uspořádání pro plochy RI (plochy pro rodinnou rekreaci), neboť nově stanoví, že *výšková hladina nové zástavby bude dosahovat max. 6,5 m*. Uvedená podmínka nebyla součástí původního územního plánu, tj. v době, kdy navrhovatel realizoval změnu stodoly a podal žádost o dodatečné povolení změny stavby, neplatila. Obdobná podmínka byla uvedena pouze v jiné části územního plánu pro plochy B1 (bydlení v rodinných domech městské a příměstské), podle níž *výšková hladina nové zástavby na rozvojových plochách bude dosahovat max. 8 m*. Tuto výšku stavba splňuje. Z dokumentace pro vydání

změny územního plánu je zřejmé, že v průběhu projednávání změny územního plánu byla předmětná změna výškové hladiny nové zástavby pro území v rekreační oblasti (plochy RI) navrhována „*u chat pro rodinnou rekreaci*“, tedy ne nutně pro veškeré stavby vystavěné na tomto území (např. doplňkové stavby jako je předmětná stodola). Zohlednění změny územního plánu účinné od 4. 10. 2018, v probíhajícím řízení o dodatečném povolení stavby by tedy mohlo vést ke zvrácení stávajícího závazného stanoviska orgánu územního plánování a v konečném důsledku k tomu, že stavba provedená navrhovatelem za doby účinnosti a v souladu s původním územním plánem nebude povolena proto, že odpůrkyně v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby změnila územní plán. V tom spatřuje navrhovatel hrozbu retroaktivního zásahu do svého vlastnického práva, legitimního očekávání a práv nabytých v dobré víře.

4. Dále navrhovatel považuje OOP v napadených výrocích za nesprávné a nezákonné i z dalších důvodů spočívajících v bezdůvodném omezení vlastnických práv vlastníků nemovitostí v dotčeném území. Všechny zdejší rodinné i rekreační stavby jsou zásadně vystavěny do výše původního limitu 8 m. Neexistuje objektivní důvod, proč by výškový limit staveb pro rodinnou rekreaci (plochy RI) měl být odlišný od výškového limitu stanoveného pro bydlení v rodinných domech městské a příměstské zástavbě (plochy BI). Stanovení výškového regulativu OOP je v tomto bodě nepřezkoumatelné.
5. Výškový limit je konečně podle navrhovatele nepřiměřeně omezující, i pokud jde o architektonické provedení stavby, neboť využití standardních technologií povede k využívání nižších sklonů střech, což se projeví ve zhoršených odtokových poměrech staveb a zmenší možnosti využívání jejich podkroví. Dojde rovněž k omezení využívání standardních technologií topení, neboť minimální výška komínu musí být 5 m, při využívání kolen pro připojení spotřebiče, např. krbu, musí být zvětšena o 2 m, což by překročilo výškový limit 6,5 m. Výškový regulativ tak nepřiměřeně, neodůvodněně a bez přiměřeného cíle zasahuje do majetkových práv stavebníků, protože nebude možno používat standardní technologické postupy, což zvýší náklady na realizaci staveb. Výškové omezení pravděpodobně zvětší zastavěnost území.
6. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu ze dne 16. 10. 2019 uvedla, že s ním nesouhlasí, a navrhla jeho zamítnutí. Uvedla, že navrhovatel postavil stavbu bez příslušného povolení a ke změně územního plánu došlo před tím, než byla stavba dodatečně povolena. Faktická realizace černé stavby nemůže v žádném případě znemožnit změnu územního plánu. Pozemek navrhovatele se nachází v zahrádkářské oblasti, kde je nedostatečná infrastruktura; k pozemku vede pouze úzká štěrková stezka, což omezuje např. možnost zásahu složek integrovaného záchranného systému. Navíc se všechny pozemky navrhovatele nacházejí v ÚSES - nadregionálním biocentru, západní část pozemku je dotčena procházející hranicí záplavového území a ze severní a jižní strany je pozemek navrhovatele obklopen pozemky určenými k plnění funkcí lesa. Celý pozemek se nachází v ochranném pásmu lesa v šířce X m. Odpůrkyně proto považuje za důležité, aby regulace v dané lokalitě byla přísnější.
7. Ohledně aktivní procesní legitimace žalobce odkázala odpůrkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 2/2009, z něhož plyne, že soud se může návrhem vlastníka dotčených pozemků na zrušení OOP zabývat pouze za předpokladu, že v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu uplatnil svoje námítky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, přičemž případnou pasivitu navrhovatele posoudí soud s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010). Navrhovatel v rámci pořizování OOP neuplatnil námítky ani připomínky, odpůrkyně či pořizovatel OOP proto neměli ani možnost případně přehodnotit, zda změna výškové hladiny nové zástavby je nepřiměřená.
8. Pokud jde o tvrzený retroaktivní zásah do práv a legitimního očekávání navrhovatele, odpůrkyně uvedla, že územní plán působí vždy do budoucna, nikoliv zpětně na stavby rozestavěné, nebo dokonce již existující na základě řádně vydaného stavebního povolení či jiného opatření

stavebního úřadu. Územní plán však plně dopadá na dosud nepovolené stavby, které s ním musí být v souladu, což platí i o stavbách již rozestavěných nebo dokončených, pokud se jedná o tzv. černé stavby. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby se tedy posuzuje vzhledem k aktuálnímu územnímu plánu, to však neznamená, že by působil retroaktivně. V této souvislosti odpůrkyně poukázala na rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, sp. zn. 7 As 295/2018. K tvrzenému zásahu do legitimního očekávání navrhovatele odpůrkyně doplnila, že závazné stanovisko, na které se navrhovatel odvolává, není rozhodnutím, ale pouze podkladem pro rozhodnutí. Nelze proto z jednoho kladného závazného stanoviska dovozovat, že by mohl navrhovatel svůj záměr realizovat, a proto ani nezakládá legitimní očekávání, které může být založeno až pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu, jež však vydáno nebylo.

9. K tvrzení o omezení vlastnických práv vlastníků nemovitostí v dotčeném území odpůrkyně uvedla, že navrhovateli nepřísluší hájit práva ostatních vlastníků, navíc za situace, kdy byl sám pasivní v rámci procesu pořizování OOP. Ze zprávy o uplatňování územního plánu obce Zdiby ze dne 21. 12. 2016 vyplývá, že dosavadní výškové omezení na přízemí a podkroví je obcházeno (existují i stavby dosahující výšky 9 m, což překračuje i výškový regulativ pro obytnou zónu – 8 m), a proto bylo navrhováno i v rekreační zóně stanovit výškový regulativ v metrech a zároveň ponechat i původní omezení na přízemí a podkroví. Z toho vyplývá, že tvrzení navrhovatele, že stavby v dané lokalitě jsou v zásadě postaveny do výšky 8 m, není pravdivé. Zároveň z toho vyplývá, z jakých důvodů a za jakým účelem došlo ke stanovení žalobou napadeného regulativu. Regulativy plochy RI byly zvoleny s ohledem na charakter a využití těchto ploch. Nelze se dovolávat toho, aby dva různé typy staveb (rodinné domy a rekreační objekty) byly regulovány stejným způsobem. Není žádoucí s ohledem na nedostatečnou infrastrukturu, aby docházelo k přeměně rekreačních staveb na objekty určené k trvalému bydlení. Méně přísná regulace není žádoucí ani z důvodu stanovených záplavových území, ani z pohledu dotváření krajinného rázu. Za bezpředmětné odpůrkyně rovněž považuje zabývat se otázkou použitelných technologií, neboť navrhovatel má v úmyslu stavět na pozemku stodolu, která není určena k bydlení, není proto na místě řešit případné vytápění krbem nebo využívání podkroví k bydlení. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, vyjádřila názor, že úkolem soudů není závazně určovat, jakým způsobem má být určité území regulováno, nýbrž pouze zamezit zjevným excesům překračujícím zákonné mantinely. V tomto smyslu je odpůrkyně přesvědčena, že stanovení regulativů pro plochu RI je odůvodněné, sleduje cíl stanovený územním plánem Zdiby a přijaté řešení je proporcionální ve vztahu ke sledovanému cíli. Případný zásah soudu by proto naopak představoval nepřiměřený zásah do zásady dělby moci a práva odpůrkyně na samosprávu.
10. S doplněním vyjádření ze dne 17. 10. 2019 odpůrkyně předložila soudu listiny, mimo jiné fotografie stavby, z nichž je podle jejího názoru seznatelné, že ve skutečnosti nejde o stodolu, nýbrž objekt určený k bydlení, což podle odpůrkyně není v zahrádkářské lokalitě žádoucí.
11. Na vyjádření odpůrkyně odpověděl navrhovatel replikou ze dne 1. 11. 2019, v níž zdůraznil, že neprovedl stavbu bez povolení, nýbrž podle platně vydaného stavebního povolení před změnou územního plánu, avšak při podstatné odchylce od stavebního povolení spočívající ve výšce stavby. Výška stavby však byla podle tehdejších územně plánovacích předpisů přípustná. V době, kdy stavbu realizoval, ani v době přijímání změny územního plánu nebyl o probíhajícím řízení o změně územního plánu informován, neuplatnění námitek tedy nelze vůči němu legitimně namítat. Odpůrkyně odkazovaná judikatura se týká situací, kdy stavba byla zcela postavena bez stavebního povolení, tedy jiné situace, než je předmětem tohoto řízení. Přestože závazné stanovisko není správním rozhodnutím v pravém smyslu slova, má v daném řízení o dodatečném povolení stavby natolik zásadní povahu pro vydání rozhodnutí ve věci samé, že je způsobilé založit legitimní očekávání navrhovatele ve smyslu popsaném v žalobě. Navrhovatel netvrdil, že v lokalitě nejsou stavby vyšší než 8 m, nýbrž hovořil o charakteristické, převládající výšce výstavby v lokalitě, která se výšce 8 m blíží. Navrhovatel ani netrval na tom, že by rekreační i residenční zástavba měla mít

stejný výškový limit, vznáší pouze argumenty pro závěr o nesprávnosti změny výškové regulace v daném území. Je absurdní hovořit o záplavovém území a retenční schopnosti půdy tam, kde se jedná o silně svažité terén (stavba je cca X m nad úroveň řeky), a naopak stavba do výšky (oproti zahušťování zástavby) je pozitivní pro retenční schopnost krajiny. Vytápění není vyhrazeno obytné zástavbě, může mít svůj význam i u jiných staveb. Podle navrhovatele není dán veřejný zájem na změně výškového regulativu v dané oblasti a není ani zřejmý z odůvodnění změny územního plánu.

12. Odpůrkyně ve své duplice ze dne 13. 11. 2019 opět zdůraznila, že navrhovatel jako „černý“ stavebník nemůže mít legitimní očekávání, že stavbu postavenou v rozporu s veřejnoprávním povolením bude moci za každých okolností dodatečně zlegalizovat. Naopak vůči takové osobě je třeba postupovat přísněji, protože se rozhodla porušit vydané povolení (rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, sp. zn. 3 As 35/2015). Odpůrkyně přijala OOP řádným postupem a v souladu s legitimním zájmem na ochraně dané lokality jako rekreační zóny; naopak neuctivé a nelegitimní je tvrzení navrhovatele, že se jedná o stavbu stodoly, když z příložených fotografií jednoznačně vyplývá, že se jedná o objekt určený k bydlení. Rovněž tvrzení navrhovatele, že o probíhající úpravě nevěděl, je liché, neboť proces tvorby OOP je veřejným procesem, během něhož se návrh zveřejňuje na úřední desce obce, probíhá veřejné projednání návrhu a je schvalován zastupitelstvem na veřejném zasedání. Postup navrhovatele spíše svědčí o lhostejném přístupu k veřejnoprávním předpisům a postupům a snaha napravit svoje předchozí zanedbání návrhem na zrušení OOP je zjevně nepřiměřená dané situaci.
13. Osoby zúčastněné na řízení 1 a 2 ve svém společném vyjádření ze dne 3. 10. 2019 uvedly, že jsou vlastníky, resp. spoluvlastníky pozemků p. č. X, X zapsaných na LV X a pozemku p. č. X zapsaného na LV X, vše v k. ú. P, obci X (dále jen „pozemky ve vlastnictví zúčastněných osob č. 1 a 2“). Změnou územního plánu byly pozemky ve vlastnictví zúčastněných osob č. 1 a 2 vyjmuty z tzv. etapizace a uvolněny k výstavbě rodinných domů. Zrušením změny územního plánu by došlo k opětovné petrifikaci tehdejšího stavu. Přitom z rozhodnutí zejména podle stavebního zákona vyplývá, že výstavba uvedených staveb byla řádně a pravomocně povolena, resp. z části již dokončena.
14. Osoba zúčastněná na řízení 3 v přípisem ze dne 3. 10. 2019 uvedla, že je vlastníkem pozemku p. č. X a dalších devíti pozemků označených v řadě pod p. č. X až X v obci X, k. ú. P, zapsaných na LV X. Jedná se o stavební pozemky, které byly předmětným OOP zařazeny do plochy, na které byly upraveny podmínky etapizace a ty byly následně splněny rekonstrukcí silnice na B. V současné době je tedy možné realizovat na uvedených pozemcích stavbu bez dalších podmínek. Pokud by došlo ke zrušení OOP a návratu k předešlým podmínkám etapizace, došlo by k významnému zásahu do nakládání s předmětnými pozemky a vzniku majetkové újmy osobě zúčastněné 3. V doplnění svého vyjádření ze dne 5. 12. 2019 pro případ, že by byl návrh na zrušení OOP shledán důvodným, navrhla, aby bylo rozhodnuto o zrušení pouze té části, která se týká zahrádkářské oblasti.
15. Osoba zúčastněná na řízení 4 oznámila přípisem ze dne 7. 10. 2019, že hodlá v řízení uplatňovat svá práva na základě vlastnictví ideální poloviny pozemků p. č. X a X v k. ú. X, obci X, zapsaných na LV č. X. K návrhu se však nevyjádřila.

#### *Ústní jednání*

16. Během ústního jednání konaného dne 16. 6. 2020 vzal navrhovatel podaný návrh z části zpět s tím, že se domáhá zrušení změny územního plánu pouze v té části, v níž podmiňuje využití plochy staveb pro rodinnou rekreaci (RI) výškovou hladinou nové zástavby maximálně 6,5 m. V ostatním setrval na podaném návrhu, přičemž doplnil, že dle odůvodnění změny územního plánu bylo záměrem odpůrkyně regulovat výškovou hladinu pouze pro chaty pro rodinnou rekreaci a pro novou zástavbu, nikoliv zemědělské stavby, jíž je i předmětná stodola. Odpůrkyně rovněž setrvala na svém stanovisku. Dle jejího názoru bylo účelem regulace zamezit v plochách

RI umístění jakýchkoliv staveb přesahujících stanovenou výškovou hladinu, aby nevznikaly příliš vysoké stavby, jež se do lokality nehodí. V této souvislosti poukázala i na předloženou fotodokumentaci, z níž podle ní plyne, že předmětná stavba ve skutečnosti nemá charakter stodoly, ale jde o stavbu určenou k bydlení.

#### *Podmínky řízení*

17. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení OOP (§ 101a s. ř. s., srov. též např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence OOP, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
18. V posuzované věci byla změna územního plánu vydána formou OOP (OOP č. 1/2018/OOP – změna č. 1 územního plánu Zdiby, vydaná usnesením Zastupitelstva obce Zdiby č. 2/10/18 ze dne 4. 10. 2018). OOP bylo v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrkyně dne 9. 10. 2018 a sejmuta dne 26. 10. 2018. Veřejná vyhláška byla vyvěšena předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadený územní plán tak nabyl účinnosti dne 24. 10. 2018. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
19. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části OOP je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS). Navrhovatel svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnického práva k pozemku parc. č. X, které soud ověřil z předloženého výpisu z katastru nemovitostí. Navrhovatel tvrdil a prokázal, že jeho pozemek byl dotčen změnou územního plánu, neboť spadá do oblasti RI (plochy pro rodinnou rekreaci), pro niž byl změněn regulativ maximální přípustné výšky nově povolovaných staveb na 6,5 m. Navrhovatel tedy je k podání návrhu v dané věci legitimován; ostatně mezi účastníky nebyla jeho aktivní legitimace k podání návrhu sporná.
20. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel ve svém návrhu jednoznačně vymezuje, čeho se domáhá. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný, neboť byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. Soud tedy mohl přistoupit k projednání věci samé.

#### *Skutková zjištění*

21. Z obsahu územního plánu Zdib vydaného zastupitelstvem odpůrkyně dne 12. 10. 2010 vyplývá, že pozemek parc. č. X v k. ú. B byl již před vydáním změny územního plánu zařazen územním plánem Zdib ze dne 12. 10. 2010 do plochy s funkčním využitím RI (plochy staveb pro rodinnou rekreaci). Pro tyto plochy byly stanoveny podmínky využití tak, že jejich základním funkčním využitím je individuální rekreace, jako vhodné a převládající funkce byly označeny: sady a zahrady, chaty, rekreační domky a chalupy, příslušné komunikace a parkoviště. Dále byly stanoveny přípustné a nepřípustné funkce. Současně byly stanoveny základní podmínky prostorového uspořádání: koeficient zastavění nepřesahující 15 % plochy pozemku a výškové omezení staveb na přízemí a podkroví.
22. Dne 21. 12. 2016 rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně o schválení zprávy o uplatňování územního plánu Zdib. Součástí zprávy byl mj. návrh pokynu pro zpracování návrhu změny územního plánu: „*v lokalitách RI regulovat výšku objektů a odstupové vzdálenosti s ohledem na pobodu bydlení*“.
23. Dne 25. 1. 2017 rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně o schválení pořízení změny územního plánu. V listopadu 2017 zpracoval Obecní úřad Zdiby (dále jen „pořizovatel“) návrh změny územního

plánu pro společné jednání. Tento návrh odkazoval na zprávu o uplatňování územního plánu Zdib, přičemž pro plochy RI bylo navrženo doplnit základní podmínku, podle níž výšková hladina nové zástavby bude dosahovat maximálně 6,5 m. Návrh byl vystaven k veřejnému nahlédnutí od 27. 12. 2017 do 9. 2. 2018.

24. Veřejnou vyhláškou ze dne 4. 7. 2018 pořizovatel oznámil zahájení řízení o změně územního plánu. Návrh změny územního plánu ve verzi z července 2018 upravený podle výsledků společného jednání a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zohlednil mj. požadavek odpůrkyně, aby byly jednoznačně definovány podmínky a rozsah možných změn dokončených staveb pro rodinnou rekreaci spojených se změnou jejich využití na stavby pro bydlení. Podle návrhu mělo dojít k doplnění textové části územního plánu tak, že k již stanoveným základním podmínkám využití ploch RI měly být doplněny dvě další, a to mezi přípustné funkce: „*rodinné domy – pouze stávající*“ a jako základní podmínka prostorového uspořádání: „*výšková hladina nové zástavby bude dosahovat max. 6,5 m*“. V odůvodnění návrhu se potom uvádí: „*v souladu s požadavkem zprávy o uplatňování [územního plánu obce] se doplňuje výšková hladina zástavby – max. 6,5 m*“.
25. Návrh byl vystaven k veřejnému nahlédnutí od 10. 7. 2018 do 16. 8. 2018 u pořizovatele, na internetových stránkách obce Zdiby a u výkonného pořizovatele. Pořizovatel nařídil veřejné projednání návrhu změny územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území na 9. 8. 2018 v 16:00 hodin s tím, že do 7 dnů ode dne veřejného projednání mohou být podány námítky a připomínky.
26. Navrhovatel neuplatnil k návrhu změny územního plánu ve stanovené lhůtě (ani později) žádné námítky či připomínky.
27. Dne 12. 9. 2018 vydal Krajský úřad Středočeského kraje jako orgán příslušný k posuzování vlivů na životní prostředí souhlasné stanovisko ke změně územního plánu.
28. Dne 4. 10. 2018 se uskutečnilo zasedání zastupitelstva odpůrkyně, jež usnesením č. 2/10/18 pod bodem D rozhodlo o vydání změny územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 8. 10. 2018, č. j. 3166/2018, bylo oznámeno vydání změny územního plánu a vyhotovení úplného znění územního plánu Zdib po jeho změně. Veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce pořizovatele změny územního plánu od 9. 10. 2018 do 26. 10. 2018 a současně byla zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup.
29. V textové části změny územního plánu je shodně jako v návrhu pro veřejné projednání na plochách RI v bodě 5 mezi základní podmínky prostorového využití doplněn regulativ „*výšková hladina nové zástavby bude dosahovat max. 6, 5 m*“ a do bodu 3 – přípustné funkce – omezení „*rodinné domy – pouze stávající*“. Výroková část územního plánu ve znění po změně územního plánu stanovuje základní koncepci rozvoje území, urbanistickou koncepci a pro každou plochu podmínky jejího využití. Konkrétně pro plochy RI, jejichž základní funkční využití je *individuální rekreace*, jsou stanovené vhodné a převládající funkce *sady, zahrady, chaty a rekreační domky, chalupy, příslušné komunikace a parkoviště*, naopak nepřipustnými funkcemi je mimo jiné i *skladování mimo materiál na údržbu*, mezi základními podmínkami prostorového uspořádání (bod 5) je stanoven koeficient zastavění maximálně 15 % ploch pozemku, výškové omezení na *přízemí a podkroví* a nově doplněná podmínka stanovující maximální výšku nové zástavby 6,5 m. Mezi zvláštními podmínkami (bod 6) se pak stanoví, že *nové stavby pro individuální rekreaci nejsou na území Zdib povolovány* a povolovány nejsou ani *změny dokončených staveb, které by svým rozsahem překročily stanovené regulativy*.
30. V odůvodnění změny územního plánu se ke změně podmínek využití ploch RI uvádí: „*Některé objekty pro bydlení stojící v převážně rekreačních územích (zejm. Brnky) jsou v ÚP zařazeny do „ostrovních“ ploch bydlení. Z důvodu minimalizování omezení vlastníků těchto nemovitostí byly tyto drobné plošky bydlení zachovány, avšak nebyly již tímto způsobem další doplňovány, proto byl do ploch RI do přípustných funkcí doplněn bod „rodinné domy – pouze stávající“, který umožňuje legálně přežívat stávajícím RD v plochách RI,*

avšak vylučuje se vznik dalších. V souladu s požadavkem zprávy o uplatňování se doplňuje výšková hladina zástavby - max. 6,5 m.“ Obecně pak lze poukázat na část odůvodnění zabývající se vymezením zastavěného území, v němž je uvedena poznámka, podle níž „[v] nedávné době došlo na území obce v řadě případech k překročení hranic zastavěného/zastavitelného území, vymezených platným ÚP Zdib. Prvky živelné urbanizace území lze sledovat zejména v souvislosti s prostory ploch staveb pro rodinnou rekreaci, kde jsou v mnoha případech překročeny stanovené regulační podmínky a řada objektů je navzdory nevyhovující dostupnosti, velikosti pozemků aj. využívána pro trvalé bydlení. Pomineme-li vliv na krajinný ráz území, tato okolnost představuje vzhledem k podílu ploch staveb pro rodinnou rekreaci v celkové výměře obce značnou urbanizační zátěž, v mnoha případech nezajištěnou veřejnou infrastrukturou – lze konstatovat, že v těchto polobách je již dnes hustota zástavby vyšší, než v jádrovém území obce.“ Ke splnění požadavku obce na výškovou regulaci a regulaci odstupových vzdáleností v plochách RI se v odůvodnění změny územního plánu uvádí, že „[n]astavení optimálních hodnot odstupových vzdáleností je vzhledem ke značně rozdílným charakterům stabilizovaných ploch RI v různých částech obce s velmi rozdílnou hustotou zástavby (např. H versus B) velmi problematické. Navíc vzhledem k tomu, že ÚP v těchto plochách nepřipouští výstavbu nových objektů, splňuje regulace výšky v kombinaci s max. procentem zastavění pozemku a obecnými tech. požadavky na výstavbu požadovaný účel.“

31. Z provedených důkazů pak soud zjistil následující skutečnosti:
32. Rozhodnutím Městského úřadu Klecany ze dne 6. 1. 2012, č. j. 1572/P/St/2011, bylo na žádost navrhovatele vydáno stavební povolení na stavbu stodoly, zimní zahrady, včelína u rekreační chaty č. p. X, X, na pozemku parc. č. X. Podle podmínek, které byly součástí vydaného rozhodnutí, měla být stavba dokončena nejpozději do dvou let ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí a případné změny nesměly být provedeny bez předchozího povolení stavebního úřadu. V odůvodnění se uvádí, že územní rozhodnutí o umístění stavby bylo vydáno dne 29. 8. 2011 pod č. j. 1060/P/St/2011.
33. Dne 12. 2. 2018 podal navrhovatel na formuláři podle přílohy č. 9 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením. Předmětem žádosti byla stavba stodoly na pozemku parc. č. X. Navrhovatel v žádosti uvedl, že stavba byla umístěna územním rozhodnutím ze dne 29. 8. 2011, č. j. 1060/P/St/2011, a povolena stavebním povolením ze dne 6. 1. 2012, č. j. 1572/P/St/2011. Změny stavby oproti původní schválené projektové dokumentaci spočívají v překročení povolené výšky stavby a v odchylce od stanoveného půdorysu. Stavba měla být dokončena v roce 2014, přičemž navrhovatel nežádal o její kolaudaci. Navrhovatel dále uvedl, že po realizaci stodoly mu tato jedna stavba dostačuje a nebude pokračovat v realizaci staveb zimní zahrady a včelína.
34. Navrhovatel rovněž předložil soudu závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 14. 3. 2018, č. j. OSÚÚPPP-23891/2018-DRAJA, vydané Městským úřadem Brandýs nad Labem – Stará Boleslav. Orgán územního shledal záměr změny stavby stodoly na pozemku p. č. X přípustným po splnění následujících podmínek: dodržení koeficientu zastavění maximálně 15 % plochy pozemku; objekt musí sloužit pouze rekreačním účelům; při splnění výše uvedených podmínek je třeba záměr provést v souladu s předloženou projektovou dokumentací. Z odůvodnění plyne, že při vydání závazného stanoviska vycházel orgán územního plánování mj. z územního plánu Zdib vydaného opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti dne 28. 10. 2010. Orgán územního plánování v této souvislosti uvedl, že pro funkční plochy RI platí dva základní podmínky prostorového uspořádání, a to maximální výška stavby omezená na přízemí a podkroví a koeficient zastavění max. 15 %.
35. Dle průvodní zprávy z května 2018 zpracované autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby pro účely řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby „Rekultivace zahrady, doplňkové stavby PS01 – stodola“ plyne, že objekt stodoly má být realizován jako doplňková stavba k již existující



rekreační chatě dřevěné konstrukce na pozemku p. č. X. Celková zastavěnost pozemku po vybudování stavby stodoly činí 6,1 %.

36. Soud provedl rovněž dokazování odpůrkyní předloženou fotodokumentací, na níž je zachycena jednak samotná stodola a dále přístupová cesta k pozemku, na němž je postavena.

*Posouzení věci*

37. Soud přezkoumal územní plán v napadeném rozsahu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že návrh navrhovatele na zrušení územního plánu v části napadeného regulativu není důvodný.
38. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti územního plánu spočívající v nedostatku důvodů napadeného regulativu, neboť podle názoru navrhovatele nebylo dostatečně odůvodněno vymezení podmínky výškového limitu pro stavby na jeho pozemku. Navrhovatel namítal, že neexistuje objektivní důvod, proč by výškový limit staveb pro rodinnou rekreaci (část územního plánu RI) měl být odlišný od výškového limitu stanoveného pro bydlení v rodinných domech v městské a příměstské zástavbě (část BI územního plánu).
39. Obecně lze uvést, že OOP musí podle § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona obsahovat „*esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). Na druhou stranu na odůvodnění územního plánu nelze klást přehnané nároky. Jakkoliv musí být logické a přesvědčivé, nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku (srov. bod 20 rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 – 39). Požadavky na konkrétnost a detailnost odůvodnění se také liší v závislosti na tom, zda navrhovatel v průběhu řízení o územním plánu vznesl proti regulativům napadeným před soudem včasné námitky či připomínky podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona. V případě, že navrhovatel zůstane bez objektivních překážek zcela pasivní, nelze klást na odůvodnění přemrštěné nároky. Postačí, že je z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele. Samotná obecnost odůvodnění nepředstavuje závažný důvod pro zrušení OOP. Odpůrkyně je povinna konkrétně zdůvodnit regulaci určité funkční plochy, jakož i proporcionalitu zásahu do vlastnického práva navrhovatele teprve až na základě podané námítky či připomínky (srov. body 22, 24 a 25 rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 – 39, a rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 – 49). Z judikatury NSS však plyne, že ke zrušení OOP lze i přes procesní pasivitu navrhovatele přistoupit tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Takové závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah OOP. Závažným důvodem sice, jak již bylo výše uvedeno, není pouhá obecnost odůvodnění – může jím však být jeho naprostá absence. Jde tedy o případ, kdy odůvodnění nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině, takže fakticky zcela chybí (srov. body 17 až 19 rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 – 29, či bod 41 rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53).
40. Z hlediska ochrany práv a zájmů dotčených osob (zejm. vlastníků pozemků a staveb) je zásadním momentem veřejné projednání návrhu územního plánu podle § 52 stavebního zákona, při němž mohou k řešení obsaženému v návrhu územního plánu uplatnit námitky a připomínky. Jak plyne ze správního spisu, návrh (včetně podmínky omezující výškovou hladinu nové zástavby v plochách RI) byl předmětem veřejného projednání konaného dne 9. 8. 2018. Oznámení o jeho konání bylo odpůrkyní včas a řádně zveřejněno vyvěšením na úřední desce. Navrhovateli tak nic

nebránilo v tom, aby se s oznámením a návrhem územního plánu seznámil a uplatnil k němu námítky či připomínky. Tvrzení o tom, že navrhovatel nebyl o probíhající změně územního plánu informován, je proto liché. Jelikož navrhovatel v průběhu projednávání změny územního plánu nepodal námítky, k nimž by bylo možné přihlédnout, a zůstal pasivní, odpůrkyně nebyla povinna zdůvodňovat dopodrobna konkrétní dopady napadeného regulativu do práv navrhovatele nebo poměřovat jejich přiměřenost.

41. Z grafické části (hlavního výkresu) územního plánu Zdib v podobě po změně územního plánu je zřejmé, že pozemek navrhovatele je součástí plochy RI. Z výrokové části změny územního plánu pak plyne, že jeho obsahem je kapitola Af věnující se stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, mezi které plochy RI spadají. V textové části odůvodnění změn územního plánu (str. 84 *in fine* a násl.) je mj. uvedeno, že změna územního plánu nastavuje výškovou hladinu zástavby v rámci ploch RI. Územní plán Zdib v těchto plochách nepřipouští výstavbu nových objektů. Dle odůvodnění tedy splňuje regulace výšky v kombinaci s maximálním procentem zastavění pozemku a obecnými technickými požadavky na výstavbu požadovaný účel regulace.
42. O tom, co je účelem uvedené regulace, pak svědčí zejména kapitola I.F odůvodnění změny územního plánu, z níž ve spojení se výrokovou částí změny územního plánu vyplývá, že cílem regulace v plochách RI je mimo jiné zamezit budování dalších rekreačních objektů a u stávajících zabránit jejich přeměně na objekty k trvalému bydlení, respektive jejich rozšiřování nad stanovené limity, a to vše s ohledem na nedostatečné kapacity místní infrastruktury (vodovody, kanalizace, dopravní komunikace) a rekreační charakter této oblasti. Diferenciace výškových regulativů pro plochy RI (plochy pro rodinnou rekreaci) – 6,5 m a BI – 8 m (bydlení v rodinných domech městské a příměstské) v zásadě vychází ze základního funkčního vymezení obou oblastí. Navrhovatel sice v žalobě namítal, že není důvod, proč by měla být maximální výška staveb v oblasti pro bydlení odlišná od maximální výšky staveb v oblasti rekreační, pro toto své tvrzení však neuvádí žádný rozumný důvod. Soud má za to, že charakter rekreační oblasti odůvodňuje zájem na tom, aby nedocházelo k novému budování (nebo přeměně již stávajících) staveb, které by byly svým charakterem a velikostí srovnatelné s domy pro bydlení, protože potom by odlišení oblastí RI a BI ztrácelo smysl. Nadto v oblasti BI je povolení nové stavby podmíněno jejím napojením na vodovod a kanalizaci, kdežto v oblasti RI takové omezení není. I tím je dán pro oblast RI zvýšený zájem na zamezení vzniku nových staveb, které by se fakticky blížily svým charakterem stavbám pro bydlení. Jedním z možných prostředků, jak toho dosáhnout, je i stanovení výškového regulativu pro nově povolované stavby. Na již (legálně) postavené či povolené stavby se změna územního plánu zpětně nevztahuje. Změna územního plánu byla přijata v řádném a transparentním procesu pořizování a navrhovatel vůči ní mohl vznést námítky. Z těchto důvodů považuje soud omezení stanovené napadeným regulativem za řádně odůvodněné a napadenou část územního plánu za nepřezkoumatelnou. Návrhový bod je nedůvodný.
43. Dále se soud zabýval namítaným porušením zákazu retroaktivity, zásad ochrany legitimního očekávání navrhovatele a ochrany jeho práv nabytých v dobré víře.
44. Je třeba zdůraznit, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného záměru (viz rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011–17). Z judikatury NSS plyne, že územní plánování není činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně (např. rozsudek ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012–53). NSS rovněž zformuloval právní názor (srov. rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010–644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu

nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Striktní vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

45. V daném případě je spor veden pouze o jednoduchou změnu ve výškovém regulativu nově povolovaných staveb v rekreační oblasti RI. Provedená změna se přitom nevztahuje na již povolené stavby či záměry, ale pouze na nově povolované stavby. O retroaktivitě proto nemůže být řeč. Skutečnost, že se nová úprava aplikuje na již postavenou stavbu, je důsledkem jednak protiprávního jednání navrhovatele, jednak jeho otálení se žádostí o dodatečné povolení změny stavby, neboť ji podal až po více než třech letech po dokončení stavby. Navrhovatel nedbal ochrany svých práv v procesu pořizování změny územního plánu. Již od dob římského práva rovněž platí, že protiprávní jednání nepožívá ochrany (*ex iniuria ius non oritur*) a dále, že každý má dbát (včas) svých práv (*vigilantibus iura scripta sunt*). Jestliže navrhovatel těchto zásad nedbal, nemůže se nyní úspěšně dovolávat ochrany své údajně dobré víry a požadovat zrušení části v mezidobí přijaté změny územního plánu. Protiprávní jednání navrhovatele, které ostatně i on sám připustil, nemůže založit jeho dobrou víru ani legitimní očekávání, neboť předpokladem dobré víry je jednání *secundum et intra legem* nebo alespoň existence odůvodněného přesvědčení subjektu o tom, že jedná po právu. Úmyslné porušení stavebního povolení dobrou víru ani legitimní očekávání nezakládá. Navrhovatel nemůže důvodně očekávat, že za situace, kdy se úmyslně odchýlil při provádění stavby stodoly od podmínek stanovených územním rozhodnutím a stavebním povolením, budou změny stavby dodatečně povoleny, a to právě proto, že se nemohl spoléhat na neměnnost územně plánovací dokumentace. Žádnou takovou záruku mu předpisy upravující územní plánování a stavební řízení ani náznakem neskýtají.
46. Legitimní očekávání, že nedojde ke změně územně plánovací dokumentace a že stavba stodoly provedená v rozporu se stavebním povolením bude dodatečně zlegalizována, nelze dovozovat ani z (podmíněně) souhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 14. 3. 2018. Orgán územního plánování při jeho vydání vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání, tedy před účinností změny územního plánu, což ostatně vyplývá i z odůvodnění závazného stanoviska, v němž je jako podklad uveden „územní plán Zdib vydaný opatřením obecné povahy, jež nabylo účinnosti dne 28. 10. 2010“. Závazné stanovisko nemohlo zohlednit změnu územního plánu, která nabyla účinnosti více než půl roku po jeho vydání. V tomto ohledu lze poukázat na poučení, jehož se dostalo žalobci v závěru závazného stanoviska (třetí odstavec), v němž se výslovně uvádí, že „[z]ávazné stanovisko, které se dostalo do rozporu s politikou územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentací, která byla vydána po vydání závazného stanoviska, orgán, který závazné stanovisko vydal, nahradí z moci úřední novým závazným stanoviskem; to neplatí, pokud již bylo vydáno rozhodnutí nebo jiný úkon podle § 96b odst. 1 stavebního zákona“. Jde přitom o takřka doslovnou citaci ustanovení § 96b odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Soudu sice není známo, zda po účinnosti změny územního plánu postupoval orgán územního plánování v souladu s citovaným ustanovením a nahradil závazné stanovisko novým či postupoval jiným způsobem, a ani žádný z účastníků k tomu nic neuvedl. To však nic nemění na skutečnosti, že z citovaného ustanovení plyne, že vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování není překážkou změny územně plánovací dokumentace. Závazné stanovisko samo o sobě nezakládá legitimní očekávání v neměnnost územně plánovací dokumentace ani v to, že záměr bude v navazujících řízeních podle stavebního zákona povolen.
47. Ani tento návrhový bod proto není důvodný.
48. Všechny ostatní návrhové body, jimiž navrhovatel brojí proti stanovení maximálního výškového limitu nově povolovaných staveb v dotčeném území – konkrétně na 6,5 m – jsou ve své podstatě

primárně polemikou s porušením proporcionality příslušného regulativu. Judikatura v této souvislosti dospěla k závěru, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřila odpůrkyně v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Podle rozsudku NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, totiž „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“ Jinými slovy soudům nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první instanci. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádala v odůvodnění územního plánu odpůrkyně, která je tak zpravidla povinna učinit pouze na základě námítky, kterou v rámci procesu pořizování územního plánu vznesl oprávněný navrhovatel. V rámci každého návrhového bodu je tedy potřeba posoudit, zda konkrétní námitka týkající se přiměřenosti regulace byla navrhovatelem uplatněna rovněž v procesu přijímání územního plánu.

49. Pokud jde o proporcionalitu zásahu do vlastnického práva, z ustálené judikatury NSS plyne, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesu územního plánování, musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Musí tedy mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a může být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením svévole (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). K přezkumu přiměřenosti je však třeba v rámci soudního přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, které neoddělitelně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, zejm. body 32 a 44). Platí též, že vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, bod 65). Volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015 – 38, bod 29, a tam citovaný rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).
50. V rozsahu návrhových bodů lze ve vztahu k napadenému regulativu posoudit pouze to, zda omezení vlastnického práva bylo provedeno nediskriminačním způsobem, nebylo svévolné a mělo ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody (srov. bod 52 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). Soud tedy toliko konstatuje, že se mu postup odpůrkyně nejeví jako diskriminační nebo svévolný. Stanovení výškového regulativu v oblastech RI (plochy staveb pro rekreaci) je důsledkem legitimního požadavku obce vzešlého z vyhodnocení uplatňování územního plánu Zdib a je prostředkem k zajištění dodržování jejich funkčního využití. Týká se všech pozemků zařazených do kategorie RI, přičemž pozemek navrhovatele byl do této kategorie zařazen již původním územním plánem Zdib. Soud se ztotožňuje s úvahami odpůrkyně, podle níž existuje legitimní zájem samosprávy na tom, aby stavby v rekreační oblasti nebyly svévolně přeměňovány na objekty určené k bydlení, což by představovalo zásah do charakteru oblasti a kladlo neúnosné nároky na nedostatečně rozvinutou infrastrukturu v chatové oblasti. Sporný výškový regulativ je konzistentní s celkovou

urbanistickou koncepcí odpůrkyně, kterou je zachování rekreačního charakteru dané oblasti. Předmětná regulace tak sleduje zákonné a legitimní cíle, které naplňují účel územního plánování [viz § 18 odst. 1 až 4 a § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona]. Ani v tomto ohledu tedy soud neshledal napadené opatření obecné povahy nezákonným.

51. Byť to pro posouzení důvodnosti návrhu není podstatné, soud na okraj jako *obiter dictum* podotýká, že zejména na základě doložených fotografií, ale i dalších zjištěných skutečností má za pochybné i tvrzení navrhovatele, že účelem předmětné stavby je pouze její hospodářské využití jako stodoly. Hodnocením charakteru stavby by se ovšem měly zabývat příslušné správní orgány v řízeních vedených podle relevantních ustanovení stavebního zákona.

#### *Závěr a náklady řízení*

52. Soud shledal nedůvodným návrh v části, v níž se navrhovatel domáhal zrušení části změny územního plánu ve výrocích 1 a 4.c) v rozsahu regulativu platného pro plochy staveb pro rodinnou rekreaci (RI), který stanoví, že výšková hladina nové zástavby bude dosahovat max. 6,5 m. Z tohoto důvodu návrh v této části zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
53. Argumentací osob zúčastněných na řízení se soud blíže nezabýval, neboť se bezvýjimečně vztahuje k pozemkům v plochách, na něž nedopadá výškový regulativ pro plochy RI (plochy pro rodinnou rekreaci), proti němuž žalobce primárně brojil. Soud jim nicméně musel přiznat práva osob zúčastněných na řízení, avšak pouze z toho důvodu, že navrhovatel před částečným zpětvzetím žaloby původně formuloval petit návrhu široce tak, že se domáhal zrušení dvou výroků změny územního plánu, jimiž došlo ke změně územního plánu obce Zdiby v širším rozsahu, než jen doplněním předmětného výškového regulativu. Výrok pod bodem 1 změny územního plánu totiž zní: „*Změnou č. 1 se **doplňuje a mění** textová část ÚP Zdib, jak je uvedeno v části dokumentace **A TEXTOVÁ ČÁST ÚZEMNÍHO PLÁNU** změny č. 1.*“ V uvedené části změny územního plánu jsou přitom zahrnuty jeho veškeré textové změny, tedy včetně změn v etapizaci výstavby, na něž poukázaly osoby zúčastněné na řízení. Výrok pod bodem 4 písm. c) změny územního plánu pak zní: „*Změnou č. 1 se dále **doplňuje a mění** textová část ÚP Zdib v kapitolách [...] **Af Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití***“. Tento bod (duplicitně ve vztahu k bodu 1 změny územního plánu) dopadá na změnu podmínek využití ploch s rozdílným způsobem využití, a to nejen plochy RI (plochy pro rodinnou rekreaci), kam spadá pozemek navrhovatele, ale i jiné typy ploch na území obce. V případě vyhovění původnímu návrhu by proto osoby zúčastněné na řízení mohly být zrušením napadené části změny územního plánu teoreticky dotčeny na svých právech. Až částečným zpětvzetím návrhu během ústního jednání důvod pro přiznání postavení osob zúčastněných na řízení odpadl.
54. Ve zbytku soud s ohledem na částečné zpětvzetí návrhu během ústního jednání rozhodl o zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s.
55. Z důkazů navržených účastníky soud provedl dokazování výpisem z katastru nemovitostí, stanoviskem orgánu územního plánování ze dne 14. 3. 2018, stavebním povolením ze dne 6. 1. 2012, žádostí o povolení změny stavby před jejím dokončením, průvodní zprávou z května 2018 a fotografiemi z místa samého. Další listinné důkazy navržené účastníky soud neprovedl pro nadbytečnost, neboť jde buď o listiny, které jsou součástí správního spisu, jehož obsah nemusí být předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS), anebo byly navrženy k prokázání skutečností, které nejsou pro posouzení věci rozhodné.
56. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud 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. Navrhovatel nebyl ve věci ani z části úspěšný, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Odpůrkyni soud přiznal náhradu nákladů řízení. Přitom zohlednil, že jde o malou obec bez rozšířené působnosti. Z tohoto důvodu nelze u odpůrkyně předpokládat odpovídající

odborné personální vybavení pro obhajobu napadeného OOP v soudním řízení a náklady na zastoupení advokátem lze považovat za důvodně vynaložené. Náklady řízení tak tvoří odměna advokáta ve výši 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu, sepis dupliky a účast při jednání soudu) podle § 7 bodu 5, § 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 (dále jen „advokátní tarif“) a náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 1 200 Kč za čtyři úkony právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce odpůrkyně vykonává advokacii jako společník právnické osoby zřízené podle zvláštních předpisů upravujících výkon advokacie, která je zároveň plátcem daně z přidané hodnoty. K nákladům řízení proto patří podle § 57 odst. 2 s. ř. s. i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 856 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí celkem 16 456 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.), a to k rukám zástupce odpůrkyně (§ 149 odst. 1 o. s. ř. užitý na základě § 64 s. ř. s.).

57. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil v řízení žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Přiznání náhrady nákladů z důvodů zvláštního zřetele hodných žádná z osob zúčastněných na řízení nenavrhovala.

#### **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.

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

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

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

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

Praha 16. června 2020

**Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.**  
předseda senátu