

Krajský soud v Českých Budějovicích

Zátkovo nábřeží 10/2

370 84 České Budějovice

Datovou schránkou

Naše značka: 2021/028

Vyřizuje: Ondřej Trnka, trnka@tpsa.cz
Ondřej Petráš, petras@tpsa.cz

V Českých Budějovicích dne 13. 1. 2024

Navrhovatel: CBB PROJEKT s.r.o.

IČ 28084527

sídlem Trojická 1910/7, Nové Město, 128 00 Praha 2

(dále tedy jen „Navrhovatel“)

právně zast: Mgr. Ondřej Trnka, LL.M., advokát, č. osv. ČAK 15337

TPS Advokáti s.r.o.

se sídlem nám. Přemysla Otakara II. 123/36, 370 01 České Budějovice

Odpůrce: Obec Borek

IČ: 00244678

Pražská 66, 373 67 Borek

(dále tedy jen „Odpůrce“)

Věc: NÁVRH PODLE § 101A ODS. 1 ZÁKONA Č. 150/2002 SB., SOUDNÍ ŘÁD
SPRÁVNÍ, NA ZRUŠENÍ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY – ZMĚNY Č. 3
ÚZEMNÍHO PLÁNU BOREK VYDANÉ ZASTUPITELSTVEM OBCE BOREK
DNE 9. 7. 2024 USNESENÍM Č. 80/2024

Přílohy:

- P1 – Plná moc
- D1 – Původní územní plán Borek z roku 2017 („Původní ÚP“)
 - D1a – Původní územní plán Borek z roku 2017 – Hlavní výkres
 - D1b – Původní územní plán Borek z roku 2017 – Textová část
- D2 – Částečný výpis z katastru nemovitostí pro LV č. 788, k. ú. Borek u Českých Budějovic
- D3 – Změna č. 1 územního plánu Borek („Změna č. 1 ÚP“)
 - D3a – Změna č. 1 územního plánu Borek – Hlavní výkres
 - D3b – Změna č. 1 územního plánu Borek – Textová část (úplné znění)
 - D3c – Změna č. 1 územního plánu Borek – Výrok a odůvodnění
- D4 – Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 10. 2022, č. j. 61 A 19/2022-64 („Rozsudek“)
- D5 – Námitky proti návrhu změny č. 3 územního plánu Borek („Námitky“)
- D6 – Podnět k provedení přezkumného řízení změny č. 2 územního plánu Borek
 - D6a – Podnět k provedení přezkumného řízení změny č. 2 územního plánu Borek
 - D6b – Doklad o doručení podnětu Krajskému úřadu Jihočeského kraje

- D7 – Změna č. 3 územního plánu Borek (tj. opatření obecné povahy, jehož zrušení se navrhuje)
 - D7a – Změna č. 3 územního plánu Borek – Hlavní výkres
 - D7b – Změna č. 3 územního plánu Borek – Výrok a odůvodnění
- D8 – Územní plán Borek z roku 2000 – Hlavní výkres („Územní plán 2000“)

1. ÚVODEM

a) Postavení Navrhovatele

- 1.1. Navrhovatel je vlastník mimo jiné pozemku parc. č. 210/6 v k. ú. Borek u Českých Budějovic, zapsaného na LV č. 788 (dále jen „**Pozemek**“). Pozemek byl dle územního plánu Borek, který nabyl účinnosti dne 11. 7. 2017 (dále jen „**Původní ÚP**“), zařazen do **plochy bydlení – bytové domy (stav)**.
- 1.2. Navrhovatel má dlouhodobý a Odpůrci i veřejnosti známý záměr postavit na Pozemku bytový dům. S tímto záměrem Pozemek nabýval, ostatně v těsném sousedství Pozemku již Navrhovatel dříve jiný bytový dům (na pozemku parc. č. st. 570 v k. ú. Borek u Českých Budějovic) postavil. V současné době stále ještě probíhá územní řízení zahájené k žádosti Navrhovatele o umístění stavby bytového domu na Pozemku, které vede Magistrát města České Budějovice, stavební úřad pod sp. zn. SU/3722/2017 Mo, o umístění stavby „**BYTOVÝ DŮM ARBOREA II., včetně vodovodní, kanalizační (splaškové), plynové a elektro přípojky, oplocení, zpevněné plochy, veřejné osvětlení, retenční nádrž**“ (dále jen „**Záměr**“).
- 1.3. Navrhovatel považuje svůj Záměr (popř. jiný obdobný záměr na Pozemku) za legitimní a dle územně plánovací dokumentace účinné před změnou č. 3 územního plánu za přípustný. Pozemek je součástí zastavitelného území obce, které je pro výstavbu vhodné (Záměr lze snadno napojit na dopravní i technickou infrastrukturu, v území se nevyskytují hodnoty, které by mohly být Záměrem narušeny, obec Borek se dále rozrůstá, mj. poměrně rozsáhlou plánovanou výstavbou na severu obce atd.), nachází se v blízkosti stávajících bytových domů a Záměr jako takový by pomohl saturovat obecně vysokou poptávku po bydlení.

Důkaz: - D1 – Původním ÚP z roku 2017

- D2 – Částečným výpisem z katastru nemovitostí pro LV č. 788, k. ú. Borek u Českých Budějovic

b) Zařazení Pozemku dle územně plánovací dokumentace

- 1.4. Odpůrce vydal s účinností ode dne 18. 11. 2021 změnu č. 1 Původního ÚP (dále jen „**Změna č. 1 ÚP**“), kterou Pozemek zařadil do ploch **veřejných prostranství (stav)**.
- 1.5. Navrhovatel se proti této změně bránil nejprve námitkami a později i návrhem dle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „**SŘS**“), tedy návrhem na zrušení Změny č. 1 jakožto opatření obecné povahy. K tomuto návrhu Navrhovatele nadepsaný Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „**Soud**“) Změnu č. 1 ÚP v rozsahu změny zařazení Pozemku do ploch veřejných prostranství **zrušil**, a to rozsudkem ze dne 13. 10. 2022, č. j. 61 A 19/2022-64 (dále jen „**Rozsudek**“).

Důkaz: - D3 – Změnou č. 1 ÚP

- D4 – Rozsudkem (pro zjednodušení Navrhovatel Rozsudek též přikládá)

- 1.6. Mezitím rozhodlo zastupitelstvo obce Borek na svém 44. zasedání dne 21. 9. 2022 usnesením č. 195/2022 o pořízení změny č. 2 územního plánu Borek zkráceným postupem, přičemž o obsahu této změny rozhodlo tak, že změna bude obsahovat prvky regulačního plánu a „*změní využití ploch s rozdílným způsobem využití v zastavitelných plochách s indexem 14, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 (...) pro řešení území definuje podrobné podmínky prostorového uspořádání (...) dle potřeby nově vymezí záměry technické infrastruktury*“.

c) Řízení o změně č. 3 územního plánu Borek

- 1.7. Odpůrce na Rozsudek po nějakou dobu nijak nereagoval, zejména nezajistil pořízení úplného znění Původního ÚP ve znění Změny č. 1 ÚP a Rozsudku, ani nezajistil zapracování Rozsudku do prováděné změny č. 2 územního plánu Borek. Až na svém 5. zasedání dne 20. 2. 2023 zastupitelstvo obce Borek rozhodlo usnesením č. 22/2023 o pořízení změny č. 3 územního plánu Borek zkráceným postupem, přičemž o obsahu této změny rozhodlo tak, že „*[z]měna územního plánu vymezí plochu s rozdílným způsobem využití v řešeném území změny č. 1, která byla zrušena Krajským soudem v Českých Budějovicích dne 13. 10. 2022 [tedy Rozsudkem]. Způsob využití plochy [tedy Pozemku] bude stanoven v rámci návrhu samotné změny územního plánu*“ (dále jen „**Usnesení zastupitelstva**“).
- 1.8. Z Usnesení zastupitelstva se dle názoru Navrhovatele podává, že **způsob budoucího využití Pozemku má být teprve prověřen**, přičemž není vůbec vyloučeno, že by se tento nezměnil [tj. že by Pozemek zůstal nadále zařazený do plochy bydlení – bytové domy (stav), resp. do plochy bydlení hromadného (stav), k tomu viz dále]. Navrhovatel dodává, že navíc není zřejmé, proč by se mělo zařazení Pozemku do ploch s rozdílným způsobem využití vůbec měnit (důvod není z Usnesení zastupitelstva jakkoliv zřejmý), čili samotnou potřebu změny by bylo potřeba v procesu pořizování změny č. 3 územního plánu Borek nejprve důkladně prověřit.
- 1.9. Návrh změny č. 3 územního plánu Borek byl zveřejněn na úřední desce Odpůrce (který byl zároveň pořizovatelem) dne 5. 4. 2024 veřejnou vyhláškou. Tou bylo též oznámeno konání veřejného projednání dne 9. 5. 2024 a v souladu s § 55b odst. 2 ve spojení s § 52 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „**Stavební zákon**“) byla osobám vyjmenovaným v § 52 odst. 2 Stavebního zákona stanovena lhůta k uplatnění námitek. Navrhovatel proti Návrhu změny č. 3 ÚP uplatnil dne 16. 5. 2024 námitky (dále jen „**Námitky**“).
- 1.10. Navrhovatel pro úplnost uvádí, že Zastupitelstvo obce Borek na svém 18. zasedání dne 26. 6. 2024 usnesením č. 79/2024 vydalo změnu č. 2 územního plánu Borek (dále jen „**Změna č. 2 ÚP**“). V návrhu Změny č. 2 ÚP (proti kterému Navrhovatel též brojil námitkami), jakož i ve vydané Změně č. 2 ÚP je Pozemek zařazen do ploch veřejných prostranství – všeobecných, ačkoliv změna jeho zařazení vůbec nebyla předmětem změny územního plánu (Pozemek vůbec nebyl součástí řešeného území, viz bod 1.6. výše). O zařazení Pozemku mělo být na základě Usnesení zastupitelstva rozhodnuto v rámci samostatně pořizované změny č. 3 územního plánu Borek. Navrhovatel se domnívá, že Odpůrce (jakožto pořizovatel) vycházel při pořizování Změny č. 2 ÚP z nesprávných podkladů, tedy z Původního ÚP ve znění Změny č. 1 ÚP, ovšem nikoliv již ve znění Rozsudku. Toto ostatně Navrhovatel namítal ve svých Námitkách. **Proti Změně č. 2 ÚP se Navrhovatel brání již podaným podnětem k provedení přezkumného řízení.** Pokud nedosáhne tímto postupem nápravy zjevně protiprávního stavu, je Navrhovatel

připraven podat nejpozději ve lhůtě podle § 101b odst. 1 SŘS návrh na zrušení části Změny č. 2 ÚP.

Důkaz: - D5 – Námitkami

- D6 – Podnětem k provedení přezkumného řízení Změny č. 2 ÚP s dokladem o doručení Krajskému úřadu Jihočeského kraje

- 1.11.** Zastupitelstvo obce Borek též na svém 18. zasedání dne 26. 6. 2024 usnesením č. 80/2024 rozhodlo o Námitkách Navrhovatele tak, že se jim nevyhovuje, a vydalo změnu č. 3 územního plánu Borek (dále jen „**Změna č. 3 ÚP**“). Změnu č. 3 ÚP (současně se Změnou č. 2 ÚP) oznámil Odpůrce veřejnou vyhláškou vyvěšenou na svou úřední desku dne 9. 7. 2024. Obě změny nabýly účinnosti dnem 24. 7. 2024.

Důkaz: - D7 – Změnou č. 3 ÚP (tj. opatřením obecné povahy, jehož zrušení se navrhuje)

2. NÁVRH NA ZRUŠENÍ ZMĚNY Č. 3 ÚP

- 2.1. Navrhovatel byl Změnou č. 3 ÚP zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Navrhuje proto Soudu, aby Změnu č. 3 ÚP podle § 101d odst. 2 SŘS zrušil, a to v celém rozsahu.**

- 2.2.** Obsah Změny č. 3 ÚP, její dopad do své právní sféry, rozpor s právními předpisy i zjevné nerespektování Rozsudku Odpůrcem popíše Navrhovatel dále.

3. OBSAH ZMĚNY Č. 3 ÚP

- 3.1.** Navrhovatel rekapituluje, že:

- i. Původní ÚP (z roku 2017) zařadil Pozemek do **plochy bydlení – bytové domy (stav)**;
- ii. Změnou č. 1 ÚP (z roku 2021) byl Pozemek zařazen do **ploch veřejných prostranství (stav)**; ovšem
- iii. v důsledku Rozsudku (z roku 2022) byla Změna č. 1 ÚP Soudem částečně zrušena, čili Pozemek se znovu stal součástí **plochy bydlení – bytové domy (stav)**;
- iv. Změnou č. 2 ÚP (z roku 2024) došlo ke změně označení ploch s rozdílným způsobem využití na **plochy bydlení hromadného (stav)**, resp. na **plochy veřejných prostranství všeobecných (stav)**, přičemž ke změně zařazení Pozemku do **ploch veřejných prostranství všeobecných (stav)** došlo patrně omylem. Navrhovatel očekává brzké zrušení této změny v přezkumném řízení, a nadále proto bude pro zjednodušení své argumenty formulovat tak, že:
- v. Změnou č. 3 ÚP (též z roku 2024) došlo ke změně zařazení Pozemku z ploch bydlení hromadného (stav) do **ploch veřejných prostranství všeobecných (stav)**.

- 3.2.** Změna č. 3 ÚP se nedotkla textové části územního plánu, došlo jen ke změně v jeho grafické části, a to tak, že Pozemek má být nově zařazen do plochy s rozdílným způsobem využití **veřejná prostranství všeobecná (stav)**. Věcný obsah regulace těchto ploch je v zásadě stejný, jaký byl před vstupem Změny č. 2 ÚP v účinnost.

3.3. **Změna č. 3 ÚP zcela vylučuje umístit na Pozemku nejen Záměr, ale vlastně jakoukoliv stavbu bytového nebo rodinného domu či stavbu občanské vybavenosti (školka, obchod atd.).** Hlavním způsobem využití veřejného prostranství je „veřejné využívání, parky a oddechové plochy“, přičemž přípustné využití je stanoveno jako:

- i. komunikace, trasy pro pěší a cyklisty (např. cyklostezky, chodníky apod.), parkovací a odstavné plochy;
- ii. stavby dopravní vybavenosti (např. čekárny, zastávky);
- iii. drobná architektura, pomníky, malé vodní plochy;
- iv. zeleň plošná a liniová, veřejná a izolační;

podmíněně přípustné využití je stanoveno jako:

- i. stavby technické vybavenosti – pouze neomezí-li funkci hlavní;
- ii. protizáplavová opatření a vsakovací a retenční systémy – na základě studie odvodnění celého území;

a nepřipustnými potom jsou ostatní objekty neuvedené jako přípustné nebo podmíněné.

4. ODŮVODNĚNÍ ZMĚNY Č. 3 ÚP

4.1. Části odůvodnění Změny č. 3 ÚP:

- i. 1. Postup při pořizování změny územního plánu;
- ii. 2. Vyhodnocení koordinace využívání území z hlediska širších vztahů v území;
- iii. 3. Vyhodnocení souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem;
- iv. 6. Vyhodnocení souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů;
- v. 7. Vyhodnocení souladu s návrhem obsahu změny;
- vi. 16. Vyhodnocení připomínek;

a části 9. až 14. nejsou pro posouzení věci dle názoru Navrhovatele rozhodné.

4.2. Část 4. *Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování* dle názoru Navrhovatele **obsahuje obecné formulace bez vztahu k samotnému obsahu Změny č. 3 ÚP** a pouhá prostá konstatování, že **Změna č. 3 ÚP je v souladu s cíli a úkoly územního plánování**. Navrhovatel upozorňuje, že v odůvodnění figuruje pouze popis výsledného stavu (ovšem jen obecný, bez relevantního vztahu k území), a nikoliv popis stávajícího stavu a jejich porovnání. Není tedy uvedeno, „co se změnou ztrácí“ a proč je „ztráta“ s ohledem na „zisk“ (který je dle názoru Navrhovatele popsán nedostatečně) z pohledu cílů a úkolů územního plánování odůvodněná.

4.3. V této části se dále uvádí, že „[z]měna č. 3 územního plánu Borek reaguje na požadavky na změny v území, čemuž odpovídá i přijaté řešení“. Navrhovatel upozorňuje, že dle Usnesení zastupitelstva „[z]působ využití plochy [Pozemku] bude stanoven v rámci návrhu samotné změny územního plánu“. Jinými slovy: **zatímco zastupitelstvo obce Borek ponechalo stanovení způsobu využití Pozemku na pořizovateli, pořizovatel stanovil způsob využití Pozemku v reakci „na požadavky na změny v území“**. Z uvedeného není vůbec jasné, kdo vznesl požadavek na změnu v území a jaký byl její důvod a obsah. Ze Změny č. 3 ÚP nelze zjistit, proč bylo zvoleno jako způsob využití Pozemku veřejné prostranství, a nikoliv třeba

„IV. Plochy občanského vybavení – sportovní plochy“, a zejména z čeho lze dovodit potřebu změny územního plánu v rozsahu Pozemku.

- 4.4. Část 5. *Vyhodnocení souladu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů* pouze konstatuje, že Změna č. 3 ÚP „je zpracována v souladu s platnými předpisy v oboru územního plánování“, aniž by ovšem došlo ke skutečnému vyhodnocení souladu (tj. stanovení kritérií posuzování a následné poměření obsahu Změny č. 3 ÚP s nimi). Přitom soulad např. s § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „**Vyhláška 501/2006**“) by odůvodněn být měl.

a) *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*

- 4.5. Klíčová část odůvodnění je ovšem dle názoru Navrhovatele část 8. *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*. V ní je nejprve zrekapitulováno zrušení Změny č. 1 ÚP Rozsudkem, následně Odpůrce k podrobnosti územního plánu vysvětluje, že tento reguluje území obce na úrovni čtvrtí, částí obce či zkrátka větších územích celků, které *en bloc* zařazuje do konkrétní plochy s rozdílným způsobem využití, a nikoliv po jednotlivých pozemcích. Z toho dle Odpůrce také vyplývá, že „*Stavebník tak nemůže očekávat, byť je pozemek v jeho vlastnictví zařazen např. do plochy bydlení, že ho využije celý beze zbytku pro realizaci bydlení*“, když nějaké části je třeba ponechat i k jiným funkcím (např. zeleň, doprava či pro respektování ochranných pásem). **S uvedeným Navrhovatel souhlasí**, sám myšlenku dále rozvádí [viz část 5. písm. c)].
- 4.6. Odpůrce pokračuje velice stručným popisem území. Dopouští se ovšem omylu a hrubého zkreslení, když uvádí, že v území „*je realizována výstavba 6 bytových domů. Na relativně malém území je koncentrován vyšší počet obyvatel.*“ V území, tedy v bezprostředním okolí Pozemku, se nachází **dva malé bytové domy se čtyřmi byty, jeden bytový dům s šesti bytovými jednotkami, jediný „klasický“ bytový dům s patnácti bytovými jednotkami a dva rodinné domy**. Ačkoliv se lze domnívat, že hustota obyvatel v tomto území bude o něco vyšší, než je tomu v obci obvyklé, není jakkoliv odůvodněno a bez dalšího nelze dle názoru Navrhovatele tvrdit, že je tento rozdíl zásadní či dramatický. Navrhovatel též upozorňuje, že přinejmenším ve středu obce (v ulici Družstevní, viz též jeden z obrázků na str. 12) stojí **čtyři bytové domy po šestnácti bytových jednotkách** (tj. 64 bytových jednotek celkem), tedy s možná až dvojnásobným počtem obyvatel, což Odpůrce ani nezmiňuje.
- 4.7. K popisu území Odpůrce dodává, že „*[c]ílem [Z]měny [č. 3] územního plánu je tak zachovat určitou rozvolněnost bytových domů*“. Navrhovatel upozorňuje na rozpor v odůvodnění, který spatřuje v tom, že Odpůrce k prostoru mezi jednotlivými stávajícími domy v území uvádí, že „*rozsahem tyto prostory zajišťují odstupové vzdálenosti jednotlivých bytových domů*“. To ovšem značí, že je mezi domy jen minimální právními předpisy povolená vzdálenost. Nelze tedy dle mínění Navrhovatele hovořit o žádné „*rozvolněnosti*“, když stavby jsou u sebe zřejmě nejbliž, jak je to možné. **Zároveň jakýkoliv jiný záměr v území včetně Záměru by taktéž musel tuto vzdálenost respektovat**. Odpůrce se vyjadřuje i ke vzdálenosti zástavby od hranice lesa, která je dle jeho názoru příliš krátká. Ovšem i tato je regulována právními předpisy a dokonce samotným územním plánem, přičemž to, zda záměr splňuje podmínky jiných právních předpisů včetně vzdálenosti od hranice lesa (i zda je v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací), se posuzuje (v podmínkách starého Stavebního zákona) v územním řízení (k tomu viz dále). Z tohoto důvodu je dle názoru Navrhovatele nejen nevhodné, ale

dokonce nepřípustné řešit (nad rámec např. křivky v koordinačním výkresu) uvedené otázky v územním plánu.

- 4.8. Zařazení Pozemku do ploch veřejných prostranství všeobecných zdůvodňuje Odpůrce pouze tak, že toto „*umožňuje realizaci např. hřišť, zeleně, vodních ploch, mobiliáře pro rekreace a relaxaci obyvatel, zpevněných ploch pro parkování, pěší a cyklistická propojení v území*“, což má „*kladný efekt pro realizaci tzv. modrozelené infrastruktury*“, a dále tak, že „*[t]yto funkce tak mohou výrazně přispět ke zkvalitnění urbánního prostředí a zvýšit i kvalitu bydlení v předmětné lokalitě*“. Navrhovatel se ovšem domnívá, že jde o **pouhý popis toho, co lze v plochách veřejných prostranství umisťovat za stavby** (a obecný přínos tohoto typu využití území), **nikoliv o odůvodnění, proč by do takové plochy měl být zařazen i Pozemek**. Stejně odůvodnění by bylo možné libovolně použít pro jakékoliv území. Obdobně by bylo možné odůvodnit zařazení jakéhokoli území například do ploch bydlení hromadného: pořizovatel by uvedl, že v těchto plochách „*lze umisťovat bytové i rodinné domy s možným vestavěným občanským vybavením či malou dílnou*“, přičemž „*tyto stavby mají zejména funkci bydlení, což je základní funkce lidských sídel*“. **Uvedený způsob „odůvodňování“ je dle názoru Navrhovatele nicneříkající a nepřezkoumatelný, a tedy v rozporu s právními předpisy.**
- 4.9. Následují již jen úvahy Odpůrce stran údajné nevhodnosti Pozemku pro další výstavbu, konkrétně:
- i. blízkost vodovodního řádu a nutnost k němu zachovat přístup;
 - ii. blízkost lesa;
 - iii. návaznost na volnou krajinu – postupný přechod z urbánního do přírodního prostředí;
 - iv. území je již stavebně zahuštěné, což přináší problémy s dopravou a nedostatkem veřejných prostranství, další zahuštění by se vymykalo charakteru obce;
 - v. došlo by ke zhoršení pohody bydlení, oslunění, průhledů do krajiny, zvýšení dopravy a úbytku zeleně.
- 4.10. Z uvedených důvodů patří blízkost vodovodního řádu, blízkost lesa, doprava v území a úbytek pohody bydlení svou povahou do územního řízení. Dle názoru Navrhovatele lze každý z uvedených problémů v rámci jediného záměru či pozemku:
- i. vyřešit, kompenzovat jeho negativní dopady, popř. prokázat, že ve skutečnosti nepředstavuje problém; nebo
 - ii. seznat v územním řízení jako neřešitelný, a žádost o povolení záměru (dříve o vydání územního rozhodnutí) zamítnout.
- 4.11. K argumentu návaznosti na volnou krajinu Navrhovatel namítá, že uvedený domnělý urbanistický princip je značně problematický. Vymezovat veřejná prostranství (popř. veřejnou zeleň) na okraji zástavby má řadu negativ a takový princip rozhodně nelze označovat za univerzálně použitelný. Tento by dal smysl např. mezi obytnou zástavbou na jedné straně a mezi polnostmi, průmyslovými nebo zemědělskými areály na druhé straně. Naopak mezi obytnou zástavbou a loukami, sady či lesy v zásadě smysl postrádá. Navíc pohledem do grafické části územního plánu lze ověřit, že Odpůrce uvedený princip na mnoha místech obvodu obce neuplatňuje, popř. „*uplatňuje*“ soukromými zahradami kolem rodinných domů, čímž ovšem nelze odůvodnit zařazení Pozemku do ploch veřejných prostranství. Že Odpůrce v případě Změny č. 3 ÚP po tomto argumentu sáhl, i když jinde se jím vůbec neřídí, ponejvíc vynikne

v případě zastavitelného území na severu obce, kde by jej mohl snadno uplatnit (dle vědomí Navrhovatele nebylo dosud započato ani s povolenými procesy) a kde by užití tohoto principu mezi budoucí zástavbou na jedné straně a silnicí, polnostmi a plochami výroby na druhé straně přece jen smysl dávat mohlo.

- 4.12.** K tomu, že se území s relativně vyšší hustotou obyvatel charakteru obce ani v nejmenším nevymyká, ačkoliv Odpůrce tvrdí opak, Navrhovatel sděluje, že v obci se nachází přinejmenším jedna lokalita s výrazně většími bytovými domy, než jsou v okolí Pozemku (viz bod 4.6. výše). Navíc se v obci nenachází rodinné domy na rozlehlých pozemcích (zemědělské usedlosti), nýbrž mimo hustou zástavbu izolovaných rodinných domů s relativně malými pozemky se nachází také domy řadové a řetězové, které se dle názoru Navrhovatele hustotou obyvatel nijak zásadně neodlišují od okolí Pozemku.

b) Vyhodnocení Námitek

- 4.13.** Navrhovatel v řízení o vydání Změny č. 3 ÚP namítal, že:

- i. jediný důvod jejího vydání je snaha zabránit realizaci Záměru;
- ii. nepřipustně zasahuje do Navrhovatelova legitimního očekávání;
- iii. *de facto* nahrazuje územní rozhodnutí;
- iv. představuje zásah do práv Navrhovatele vysoké intenzity a blíží se vyvlastnění;
- v. nejsou splněny podmínky pro vznik veřejného prostranství;
- vi. tato je neproporcionální;
- vii. tato je nepřezkoumatelná.

- 4.14.** Odpůrce Námitkám Navrhovatele nevyhověl, což odůvodnil následovně:

- i. zopakoval, že územní plán reguluje celé plochy a „*Stavebník tak nemůže očekávat, byť je pozemek v jeho vlastnictví zařazen např. do plochy bydlení, že ho využije celý beze zbytku pro realizaci bydlení*“;
- ii. sdělil, že „*[p]ři umisťování staveb v území je nutné zohlednit celou řadu jiných skutečností*“, přičemž Navrhovatel upozorňuje, že Odpůrce hovoří o územním řízení;
- iii. uvedl: „*[c]o se týká legitimního očekávání, viz předchozí zdůvodnění části a)*“, ve které ovšem k důvěře Navrhovatele ve stálost územního plánu nic uvedeno není (Odpůrce hovoří o územním řízení a jeho možném záporném výsledku);
- iv. dále uvedl: „*[S]tavební zákon nevylučuje pořizovat změnu pouze na jeden konkrétní pozemek*“, přičemž zcela pominul smysl námitky, a tím ji nevypořádal;
- v. sdělil, že „*[v]ymezení [P]ozemku jako veřejného prostranství není vyvlastněním, jak uvádí podatel námitky*“, což ovšem Navrhovatel neuváděl, tudíž Odpůrce opět zcela pominul smysl námitky, a tím ji nevypořádal;
- vi. ocitoval některá ustanovení právních předpisů týkající se veřejných prostranství, přičemž neuvedl, co z nich plyne, a dále se k námitce Navrhovatele nevyjádřil, čímž ji nevypořádal;
- vii. dále již jen zopakoval, co uvedl dříve v odůvodnění.

- 4.15.** Navrhovatel zvláště upozorňuje na to, že v odůvodnění vypořádání Námitek Odpůrce výslovně přiznává, že jeho cílem je zabránit výstavbě Záměru, když píše, že „*cílem [Navrhovatele] je na daném pozemku umisťovat další zástavbu, což je v přímém rozporu s cíli obce, jak danou lokalitu*

dále rozvíjet. Jedná se o protichůdné názory na rozvoj dané lokality. Podatel námitky ani jiné řešení než realizaci bydlení nenabídl.“ Závěrem této části Navrhovatel upozorňuje, že:

- i. s ním Odpůrce nikterak svůj záměr vydat Změnu č. 3 ÚP a její obsah, nad rámec veřejného projednání již finálního návrhu, neprojednával, proto Navrhovatel neměl důvod zvažovat alternativu k Záměru;
- ii. Odpůrce neřeší danou lokalitu, ale výhradně Pozemek, který ovšem není ve vlastnictví Odpůrce, nýbrž ve vlastnictví Navrhovatele, přičemž tedy právě Navrhovatel je ten, kdo by měl o Pozemku jakožto svém vlastnictví rozhodovat.

5. NÁVRHOVÉ BODY

5.1. Navrhovatel v této části uvádí své jednotlivé návrhové body, a to systematicky dle kroků přezkumu opatření obecné povahy vymezených judikaturou Nejvyššího správního soudu (tzv. **algoritmus přezkumu**). Navrhovatel předestírá, že nebrojí proti pravomoci a působnosti Odpůrce ve vztahu k vydání Změny č. 3 ÚP, ani nenamítá, že by se Odpůrce v průběhu jejího vydávání dopustil takových procesních vad, které by měly za následek nezákonnost Změny č. 3 ÚP (s výjimkou dále specifikovaných vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti Změny č. 3 ÚP). Navrhovatel však spatřuje nezákonnost Změny č. 3 ÚP v tom, že tato je v rozporu s hmotným právem a je neproporcionální.

a) Návrhové body obecně

5.2. Navrhovatel v první řadě namítá, že cílem a jediným smyslem Změny č. 3 ÚP je znemožnit mu realizovat Záměr, a tím mu zabránit ve využití Pozemku jakýmkoliv hospodářsky užitečným způsobem, a to bez jakéhokoli relevantního, resp. obhajitelného důvodu.

5.3. Dále Navrhovatel namítá, že:

- i. Změna č. 3 ÚP zasahuje Navrhovatelovo **legitimní očekávání**, že na Pozemku bude možné umístit Záměr, když s tímto očekáváním Pozemek nabyt a za tímto cílem již učinil řadu kroků, jichž si je obec Borek vědoma (zejména viz body 1.3. a 1.5. výše);
- ii. Změna č. 3 ÚP se týká jen jediného pozemku, *de facto* tak **nahrazuje územní rozhodnutí** či obdobný individuální akt, což je podrobnost pro územní plán (či jeho změnu) nepřípustná (viz např. § 43 odst. 3 Stavebního zákona);
- iii. **vymezit na Pozemku veřejné prostranství nedává žádný smysl**, a to ani **věcně**, (Pozemek není veřejností využíván ani není situován tak, aby jej veřejnost kdykoliv v budoucnosti využívala), ani **právně** (nejsou splněny zákonem vyžadované podmínky pro vznik veřejného prostranství);
- iv. na vymezení veřejného prostranství dle názoru Navrhovatele **neexistuje veřejný zájem** (přičemž tento není ve Změně č. 3 ÚP ani nijak prokázán);
- v. i v případě existence veřejného zájmu na vymezení veřejného prostranství je dle názoru Navrhovatele v okolí několik pozemků jednoznačně věcně **vhodnějších pro zřízení veřejného prostranství**, přičemž tyto jsou **ve vlastnictví Odpůrce**;
- vi. zařadit Pozemek do plochy veřejného prostranství všeobecného svými dopady do práv Navrhovatele **představuje de facto vyvlastnění Pozemku** (k možným způsobům využití ploch veřejných prostranství všeobecných viz bod 3.3. výše), což

je zásah do práv Navrhovatele vysoké intenzity, který je v této podobě v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod;

- vii. i kdyby jiných, pro vymezení ploch veřejných prostranství všeobecných vhodnějších pozemků nebylo, zásah do práv Navrhovatele by byl takovým vymezením natolik značný, že by dle názoru Navrhovatele takové vymezení nikdy **nemohlo uspět v tzv. testu *proporcionality***, jinými slovy Navrhovatel namítá, že Změna č. 3 ÚP představuje zcela nepřiměřený zásah do práv Navrhovatele;
- viii. Odpůrce vadně a **nedostatečně vypořádal Námitky** Navrhovatele;
- ix. Změna č. 3 ÚP včetně vyhodnocení Námitky je **nepřezkoumatelná**.

5.4. Navrhovatel dále podrobněji rozvádí výše uvedené návrhové body.

b) *Legitimní očekávání Navrhovatele*

5.5. Navrhovatel předznamenává, že si je vědom toho, že i dle judikatury Nejvyššího správního soudu není zásada ochrany legitimního očekávání bezbřehá a že pouhá existence určitého řešení obsaženého v územním plánu nevede ke vzniku legitimního očekávání. Navrhovatel si je tedy vědom toho, že obec jakožto samosprávné společenství má právo rozhodovat o podobě a způsobu užívání a (ne)zastavování svého území, stejně tak má právo svůj původní názor časem pozměňovat. Obec tak ovšem smí činit jen v souladu s právními předpisy, zejména tedy v souladu se Stavebním zákonem. Vůle obce je korigována mimo jiné také principy kontinuity územního plánování, legitimního očekávání a zákazu libovůle.

5.6. K uvedeným korektivům lze citovat kupříkladu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, dle kterého „*územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznamená to samozřejmě, že je třeba převzít všechny návrhové plochy; tím by byl vyloučen jakýkoli rozvoj v území. Dotčené osoby nicméně musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje, protože jedině tak jí mohou přizpůsobit své záměry. Je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45, a další judikaturu citovanou krajským soudem v bodě 22. napadeného rozsudku). Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem.*“

5.7. Navrhovatel dovozuje vznik svého legitimního očekávání zastavitelnosti Pozemku nejen z toho, že tento je zastavitelný nejpozději na základě územního plánu z roku 2000 (viz dále), ale také proto, že shodnou změnu, kterou přináší Změna č. 3 ÚP, již jednou zrušil Soud, a také z toho důvodu, že obec Borek je obec dlouhodobě se rozvíjející, přičemž současným územním plánem jsou vymezeny rozsáhlé rozvojové plochy.

5.8. Jak podrobněji popíše Navrhovatel dále, **Borek je tedy obec soustavně se rozvíjející, a to i stavebně**. To ostatně odpovídá i jejímu umístění v aglomeraci krajského města České Budějovice. Z krajského města je obec např. dostupná jednou z páteřních linek MHD či s ním bude zanedlouho spojena souvislou zástavbou v ose silnice II/603 (v Českých Budějovicích jako

Pražská tř., dále pak jako ulice Pražská; viz např. územní plán Hrdějovice, lokalita mezi Kyselou vodou a obchodním domem Makro s označením Z13) atd.

- 5.9. Svůj růst přitom obec Borek **aktivně podporuje** například i prostřednictvím územního plánu. V územním plánu obce Borek z roku 2000, schváleném zastupitelstvem obce Borek dne 6. 9. 2000, jehož závazná část byla vydána obecně závaznou vyhláškou s účinností od 21. 9. 2000 (dále jen „Územní plán 2000“), bylo vymezeno nové **rozsáhlé zastavitelné území na severu obce**. Mimochodem, již podle Územního plánu 2000 (jeho grafické části) byl Pozemek zahrnut do plochy „BYDLENÍ“. Přitom kromě objektu úpravny vody (který v území stál již v roce 2000) a fotovoltaické elektrárny se na tomto území dosud žádná výstavba nerealizovala, jedná se tedy o území z podstatné části nezastavěné. **Odpůrce stále činí kroky k rozšíření a k zastavění tohoto území**, když Původní ÚP (oproti Územnímu plánu 2000) zastavitelné území dále významně rozšířil a Změna č. 2 ÚP ohledně tohoto území obsahovala prvky regulačního plánu a konkrétní budoucí podobu území dále rozpracovala. Pro přehlednost Navrhovatel dále uvádí letecký snímek aktuálního stavu území a výřezy z grafických částí jednotlivých územních plánů.

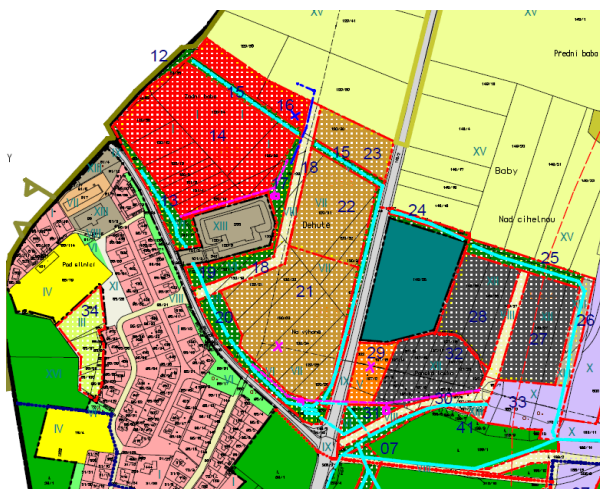
Důkaz: - D8 – Územním plánem 2000



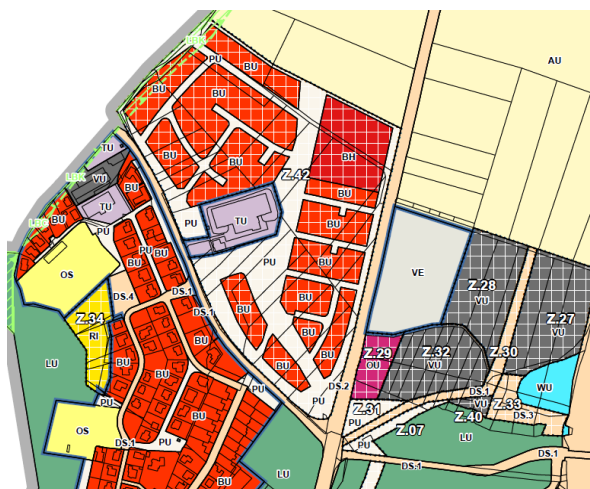
Aktuální stav území severního Borku



Z Územního plánu 2000



Z Původního ÚP (2017)

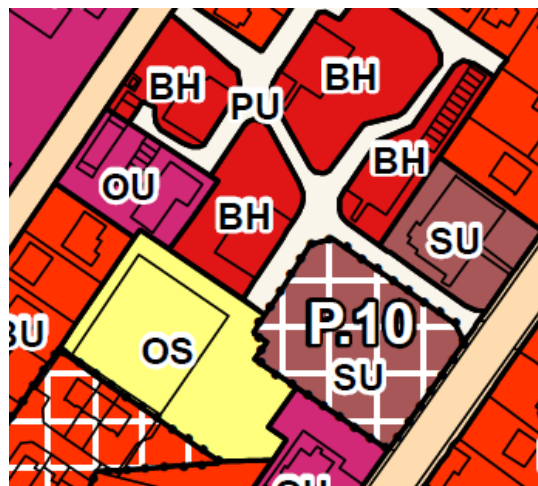


Z územního plánu Borek dle Změny č. 2 ÚP

- 5.10. Kromě plánované nové obytné čtvrti na severu Borku je v obci, vzdušnou čarou asi 110 metrů od Pozemku, rozlehlá nezastavěná plocha tvořená jediným pozemkem parc. č. 24/7 v k. ú. Borek u Českých Budějovic ve vlastnictví Odpůrce (dále jen „**Obecní pozemek**“), přičemž dle aktuálně platného územního plánu je tato zařazena do ploch smíšených obytných všeobecných (návrh).

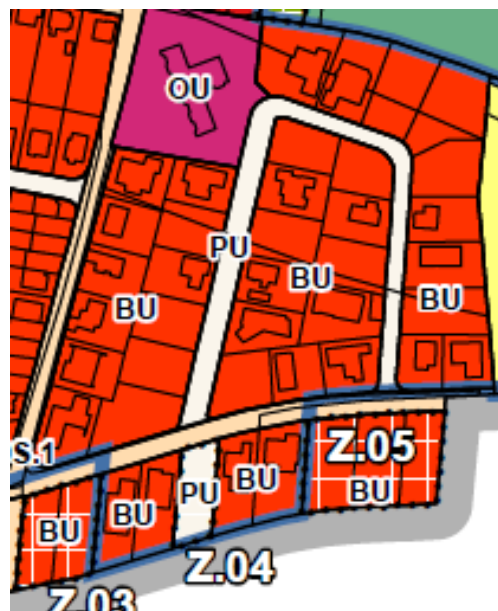
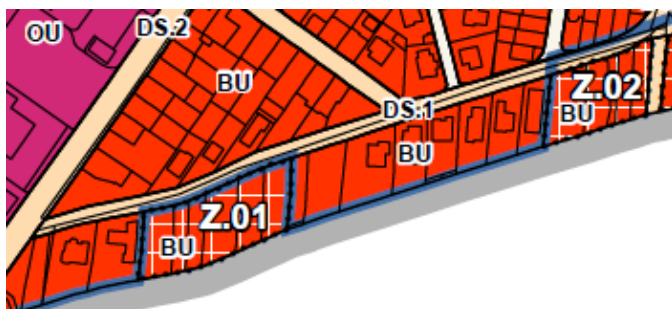


Aktuální stav území ve středu Borku, poblíž Pozemku



Z územního plánu Borek dle Změny č. 2 ÚP

- 5.11. V obci Borek byla i v posledních letech postavena řada nových rodinných domů, a to na pozemcích dříve nezastavěných. Zároveň řada jednotlivých zastavitelných pozemků **stále čeká na zastavění** a Odpůrce nečiní žádné kroky, aby jejich zastavitelnost do budoucna omezil.



Z územního plánu Borek dle Změny č. 2 ÚP



Letecký snímek stavu území na jihu Borku; červeně vyznačený pozemek na horní straně pravého obrázku je Pozemek

5.12. Vzhledem k tomu a vzhledem ke skutečnosti, že předmětem Změny č. 3 ÚP je jen a pouze Pozemek:

- i. bez zvláštní či strategické polohy či rozlohy;
- ii. dlouhodobě vymezený jako součást plochy bydlení hromadného;
- iii. a nikoliv celé území, jehož nové vymezení v územním plánu reflektuje nové rozhodnutí o celkové podobě či směřování obce;

je Navrhovatel přesvědčen, že jeho **legitimní očekávání**, že bude moci na Pozemku zrealizovat Záměr, **je před zásahem Odpůrce právem chráněno**.

c) *Změna č. 3 ÚP je nepřipustně podrobná*

5.13. Navrhovatel je přesvědčen, že Změna č. 3 je v rozporu s ustanovením § 43 odst. 3 Stavebního zákona, podle kterého „[ú]zemní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím“.

5.14. Ze systematiky Stavebního zákona i z principů, na kterých je územně plánovací činnost v širším smyslu založena, se dle názoru Navrhovatele podává řada důvodů, pro které zákonodárce normu přijal. Vše uvedené lze použít při jejím výkladu. Územní plán má řešit **celé území obce koncepčně** tak, aby bylo smysluplně uspořádané *vnitřně* a také v jeho *vnějších* souvislostech (vztahy s bezprostředním i širším okolím obce). Nejmenší „jednotkou“ územního plánu tak bude městská čtvrť či městský blok nebo část obce. Z hlediska podrobnosti územního plánu (a celé systematiky nástrojů územního plánování) je zcela nerozhodné, zda v nějakém místě

přibude nebo ubude několik bytových jednotek (jeden rodinný či bytový dům) či obyvatel. Navrhovatel se ostatně domnívá, že v takové podrobnosti již nemůže rozhodovat (byť demokraticky zvolená) politická moc, nýbrž tak mohou činit pouze jednotliví vlastníci (veřejnou mocí toliko korigovaní, a to správními orgány v rámci individuálního rozhodování).

- 5.15. Ve vyšší úrovni podrobnosti je území řešeno v **územním řízení** (v terminologii „starého“ Stavebního zákona). V tom je soulad s územně plánovací dokumentací jen jedním z kritérií, která musí posuzovaný záměr splnit. Jiným takovým dílčím kritériem je kupříkladu soulad s požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu. Sama skutečnost, že lze na nějakém pozemku dle územního plánu umístit bytový dům, ještě neznamená, že má žadatel (stavebník) nárok na kladné územní rozhodnutí: stavební úřad by měl v územním řízení rozhodnout záporně např. tehdy, kdy by z kapacitních důvodů nebylo možné napojit Záměr na technickou infrastrukturu. Na uvedené ostatně upozorňuje ve Změně č. 3 ÚP sám Odpůrce. Nicméně naopak platí, že pokud má obec pocit, že na nějakém území již nelze další bytový dům zrealizovat, nemá kvůli tomu měnit územní plán. Obec může takové skutečnosti uplatňovat v územním řízení, jehož je účastníkem [dříve dle § 85 odst. 1 písm. b) Stavebního zákona, nyní obdobně dle § 182 písm. b) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „**Nový stavební zákon**“)]. Opačný výklad by vedl ke zjevně nežádoucímu stavu, kdy by obce musely soustavně vyhodnocovat veškeré své zastavěné území, zda má kapacity na umístění další stavby, a pokud by došly k závěru, že nemá, potom by musely všechny pozemky, na které by se nová stavba ještě dala vměstnat, změnou územního plánu zařazovat do ploch, na kterých není výstavba možná. Přitom toto je zjevně činnost, kterou v rámci své působnosti vykonávají stavební úřady v územním řízení (resp. při povolování záměru).
- 5.16. Územně plánovací dokumentace (a její změny) se vydává formou *opatření obecné povahy* a územní rozhodnutí formou *správního rozhodnutí*. Značně se tedy liší řízení o nich, podrobnost jejich odůvodnění, postavení dotčených osob v nich či možnosti jejich přezkumu:
- i. Týká-li se změna většího území, hodnotí se na základě politické úvahy vedení obce (kterému náleží rozhodnutí o všeobecné podobě a budoucím rozvoji obce), teoretických urbanistických úvah (např. jak má vypadat dopravní skelet obce, kde mají být veřejná prostranství) a obecných či statistických kritérií (např. kolik „*ekvivalentních obyvatel*“ bude v území patrně žít);
 - ii. Týká-li se ale změna jediného záměru, hodnotí se na základě návrhu vlastníka pozemku (neboť jedině vlastníkoví náleží rozhodnutí o nakládání s jeho věcí, čemuž odpovídá dispoziční oprávnění žadatele či stavebníka ve správních řízeních), dle oprávněných zájmů dalších účastníků řízení (tj. obce a vlastníků dotčených nemovitostí) projevených procesně relevantním způsobem (např. námitkami) a dle zcela konkrétních údajů (např. přesný, geodeticky zaměřený odstup záměru od sousedních staveb).

Proto je v demokratickém právním státě nezbytné, aby měl vlastník v řízení o změně týkající se jeho konkrétního pozemku tomu odpovídající postavení: aby například mohl navrhopvat důkazy či podávat opravné prostředky. Řízení o vydání opatření obecné povahy ovšem takové postavení vlastníkům dotčených pozemků neposkytuje – zákonodárce jej tak ani nekonstruoval. To se proto nemá týkat jednotlivých záměrů, nýbrž celkové urbanistické koncepce obce. V tomto rámci potom již náleží rozhodnutí o konkrétním využití nemovitých věcí jejich vlastníkům.

- 5.17. **Změna č. 3 ÚP se týká výhradně Pozemku.** Ačkoliv Stavební zákon nestanoví nejmenší rozsah území, kterého se může změna územního plánu dotknout, a ačkoliv si je Navrhovatel vědom, že by se v odůvodněném případě mohla dotýkat i území o malé výměře (a třeba katastrálně i jediného pozemku), je nízká výměra řešeného území dobrým indikátorem nepovolené podrobnosti (změny) územního plánu.
- 5.18. **Změna č. 3 ÚP zcela zjevně hodnotí Záměr.** Z jejího odůvodnění je patrné, že Odpůrce posuzuje Záměr a jeho vliv na území, a nikoliv koncepci celé části obce. Přitom tak činí dle své politické vůle, nikoliv na základě konkrétních důkazů. Ani skutečnost, že je zhodnocení údajné nevhodnosti Záměru v odůvodnění Změny č. 3 ÚP doplněno o nepodložené tvrzení o potřebě vymezení nové veřejné prostranství, nemůže skutečný záměr Změny č. 3 ÚP zastít.
- 5.19. Závěrem lze podotknout, že postup Odpůrce připomíná postup vlastníka Pozemku, který se rozhoduje, jak se svým majetkem co nejlépe naložit. Zastupitelstvo obce Borek Usnesením zastupitelstva rozhodlo o tom, že způsob užívání Pozemku je třeba prověřit, a Odpůrce následně došel k závěru, že Pozemek bude veřejným prostranstvím, aniž by byl Odpůrce s vlastníkem Pozemku o takové změně jakkoliv jednal. Dle názoru Navrhovatele nelze připustit, aby obce překračovaly svoji pravomoc rozhodnout o celkovém územním uspořádání obce a vrchnostensky mimo správní řízení rozhodovaly o individuálních záměrech.

d) *Veřejné prostranství*

- 5.20. Pojem *veřejné prostranství* je vymezen v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Jsou jím „všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru“. Veřejné prostranství je zcela zjevně vymezeno funkčně (tj. jakou funkci plní), nikoliv formálně (tedy nikoliv např. tak, že „veřejné prostranství je prostor takto vymezený územním plánem“).
- 5.21. Veřejné prostranství tedy vzniká *ex lege* splněním zákonem stanovených podmínek. Ke vzniku veřejného prostranství naopak nedochází pouhým vymezením daného pozemku v územním plánu; územní plán může pouze deklarovat již existující stav, nikdy nemůže mít (vzhledem k existenci veřejného prostranství) konstitutivní účinky.
- 5.22. Tématu *veřejného prostranství* se věnuje četná judikatura. Navrhovatel upozorňuje zejména na Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016, kde se uvádí:

„Druhým znakem veřejného prostranství, který lze dovodit z demonstrativního výčtu typů prostor, které jsou veřejným prostranstvím, je existence určitého veřejně prospěšného účelu, k němuž veřejné prostranství slouží. Jedná se především o účel dopravní (ulice, chodníky, cesty), o účel hospodářský a sociální (náměstí, tržiště) či o účel rekreační (veřejná zeleň, parky). Pokud určitý prostor takový účel plnit nebude, nepůjde o veřejné prostranství. (...) Judikatura dříve dovodila, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním jeho pozemku či jeho části může být dán výslovně (písemně či ústně), nebo i konkludentně. V případě konkludentního souhlasu postačuje jeho pouhá nečinnost, kdy vlastník dlouhou dobu trpí užívání jeho pozemku širokou veřejností.“ (Podtržení a zvýraznění provedl Navrhovatel.)

- 5.23. Podle ustanovení § 7 Vyhlášky č. 501/2006 se plochy veřejných prostranství „obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem.“ Dle Vyhlášky č. 501/2006 „[p]lochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, sloučitelné s účelem veřejných prostranství.“
- 5.24. Pozemek **není navštěvován veřejností, neplní funkci veřejného prostranství** (tedy funkci náměstí, ulice, tržiště, chodníku, veřejné zeleně, parku či jakoukoliv obdobnou funkci) a Navrhovatel jakožto **jeho vlastník nedal souhlas s jeho veřejným užíváním**, a to ani konkludentně; ba právě naopak, Navrhovatel se vymezení Pozemku jako veřejného prostranství opakovaně brání, jak popsal v úvodu tohoto návrhu a jak je obci Borek, která se v této věci s Navrhovatelem opakovaně pře, známo. V případě Pozemku tedy není dán žádný konstitutivní znak veřejného prostranství, přičemž aby bylo možné nějaké území za veřejné prostranství považovat, musely by být tyto konstitutivní znaky splněny **kumulativně**.
- 5.25. Navrhovatel závěrem opakuje, že:
- i. Odpůrce neprokázal existenci veřejného zájmu na zřízení veřejného prostranství na Pozemku (nanejvýš popsal, k čemu veřejná prostranství obecně slouží, a bez dalšího deklaroval, že veřejný zájem existuje);
 - ii. v území existují mnohem (věcně i právně) vhodnější pozemky pro vymezení veřejných prostranství;
 - iii. vymezení veřejného prostranství na Pozemku se fakticky blíží vyvlastnění.
- e) *Změna č. 3 ÚP je neproporcionální*
- 5.26. Jak již Navrhovatel uvedl výše, **vymezení veřejného prostranství na jeho Pozemku se de facto rovná vyvlastnění**. I pokud by byl Pozemek zařazen do jiné plochy s rozdílným způsobem využití, než je veřejné prostranství, která by neumožňovala na Pozemku umístit Záměr, ale umožňovala by jiné (méně výhodné) hospodářské využití, jednalo by se o značný zásah do vlastnického práva Navrhovatele.
- 5.27. Zásah do práv Navrhovatele, aby byl v souladu s právními předpisy, musí být přiměřený. Musí sledovat **legitimní veřejný zájem**, musí být **způsobitelný takový zájem naplnit** („vhodnost“), tohoto zájmu **nemůže být dosaženo méně intenzivním zásahem** do práv osob („potřebnost“) a **veřejný zájem musí být důležitější než soukromý zájem Navrhovatele** („přiměřenost“ v užším smyslu).
- 5.28. Navrhovatel se domnívá, i přes nedostatečné odůvodnění Změny č. 3 ÚP znemožňující její úplné posouzení, že tyto podmínky v případě Změny č. 3 ÚP naplněny nejsou a ani naplněny být nemohou. Přitom jejich naplnění byl Odpůrce povinen dostatečně popsat v odůvodnění Změny č. 3 ÚP.
- 5.29. Navrhovatel je přesvědčen, že Změna č. 3 ÚP ani nesměřovala k naplnění legitimního veřejného zájmu. K tomu Navrhovatel odkazuje na obsah Usnesení zastupitelstva, dle kterého „[z]působ využití plochy [tedy Pozemku] bude stanoven v rámci návrhu samotné změny územního plánu“. Pozemek ovšem je a vždy byl zařazen v některé ploše s rozdílným způsobem využití. Právní mocí Rozsudku došlo k částečnému zrušení Změny č. 1 ÚP, čímž znovu vstoupil v účinnost

nikdy nezrušený (pouze částečně změněný) Původní ÚP. Zařazení do jakékoli plochy s rozdílným způsobem využití tedy nebylo nutné (když Pozemek vždy zařazen byl), stejně tak nepanoval veřejný zájem na změně.

5.30. Důležitějším důvodem, proč dle názoru Navrhovatele uvedená změna nesleduje žádný legitimní veřejný zájem, je potom to, že **na samotném vymezení ploch veřejných prostranství nepanuje žádný veřejný zájem.** Jednotlivé typy ploch s rozdílným způsobem využití [plochy bydlení (hromadného, všeobecného, plochy smíšené, obytné, všeobecné atd.), občanského vybavení (všeobecné, sport atd.), dopravy (různé druhy – silniční atd.), výroby, zemědělské, lesní, veřejných prostranství atd.] nelze rozdělit na ty, které jsou ve veřejném zájmu, a na ty, které nejsou. Veřejný zájem spočívá v nalezení jejich vhodného vzájemného poměru a umístění v reálném prostoru. Případně řečeno jinak: Veřejný zájem spočívá ve vyváženém naplňování jednotlivých lidských potřeb, k čemuž slouží jednotlivě vymezené plochy. Všechny druhy ploch s rozdílným způsobem užití jsou potřebné. V samotném vymezení ploch veřejných prostranství (či zeleně) žádný veřejný zájem netkví, byť dle diskusí širší veřejnosti v kontextu častého nedostatku právě těchto ploch ve městech se tak může zdát.

5.31. Nedostatek v identifikaci veřejných zájmů, které má Změna č. 3 ÚP sledovat, komplikuje provedení dalšího kroku v kaskádě testu proporcionality. Navrhovatel bude ovšem dále předpokládat, že sledovaný veřejný zájem je „*kvalita bydlení*“ ve smyslu dobré pohody bydlení umožněné veřejným prostranstvím určeným k odpočinku či hraní si. **Tyto veřejné zájmy je možné bez jakéhokoliv zásahu do práv Navrhovatele či jiných třetích osob zrealizovat v bezprostřední blízkosti Pozemku,** například na pozemcích přímo ve vlastnictví Odpůrce:

- i. parc. č. 223/1 a 223/34 v k. ú. Borek, které již nyní parkovou úpravu mají a které jsou od Pozemku vzdálené asi 60 metrů; nebo
- ii. parc. č. 24/7 v k. ú. Borek, který je od Pozemku vzdálen něco málo přes 100 metrů a který je situován (výhodněji) v centru obce a zároveň mezi bytovými domy o čtyřech patrech (domy u Pozemku mají patra jen dvě).

5.32. Další možností, jak tento veřejný zájem bez zásahu do práv Navrhovatele uspokojit, by bylo využít les sousedící s Pozemkem (a celou východní stranou obce), který je ostatně veřejností k odpočinku i sportu využíván již nyní.

5.33. Změna č. 3 ÚP je dle názoru Navrhovatele jednoznačně nepřiměřená i v užším smyslu, když stavební využití pozemku zařazeného do ploch bydlení hromadného (tj. např. realizace Záměru) by mohla přinést Navrhovateli hospodářský prospěch a především budoucím obyvatelům zkolaudovaného Záměru uspokojení jejich bytových potřeb, kdežto zařazení Pozemku do ploch veřejných prostranství zcela znehodnocuje jak Pozemek, tak Navrhovatelovu investici do jeho koupě, aniž by ovšem komukoliv přinášelo jakýkoliv prospěch, který by nebylo možné zajistit i jinak (viz předchozí body).

f) *Námítky Navrhovatele jsou vypořádány vadně*

5.34. Tento žalobní bod Navrhovatel pro jednoduchost a přehlednost odůvodnil již v části 4. písm. b) tohoto návrhu, kde popisuje odůvodnění Změny č. 3 ÚP včetně odůvodnění vypořádání Námitek Navrhovatele. Zde na toto odůvodnění Navrhovatel jen odkazuje s tím, že jej výslovně označuje za žalobní bod.

g) *Změna č. 3 ÚP je nepřezkoumatelná*

- 5.35. Prokazovat negativní skutečnost je v zásadě obtížné i v případě jediného dokumentu, jakým je Změna č. 3 ÚP. Navrhovatel bude postupovat tak, že po stručném přehledu judikatury týkající se přezkoumatelnosti územních plánů předestře, jak by mělo odůvodnění této změny modelově vypadat, přičemž stručný rozbor skutečného odůvodnění již poskytl v části 4 výše. Nedostatečnost odůvodnění Změny č. 3 ÚP zakládající jeho nepřezkoumatelnost je přitom dle mínění Navrhovatele zřejmá již z jeho čtení.
- 5.36. Odůvodnění je důležitou součástí opatření obecné povahy. Bez patřičného odůvodnění nelze posoudit zákonnost ani proporcionalitu (změny) územního plánu. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu klade na odůvodnění opatření obecné povahy poměrně vysoké nároky. Podle ní „*v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět 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.*“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č.j. 1 Ao 3/2008-136. Podtržení provedl Navrhovatel.)
- 5.37. Výsledek přezkoumání souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování je podle § 53 odst. 5 písm. a) ve spojení s odst. 4 téhož paragrafu Stavebního zákona povinnou náležitostí odůvodnění územního plánu. Přitom nepostačuje uvést jen obsahově zcela prázdné parafráze textu § 18 Stavebního zákona (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č.j. 1 Ao 2/2009-86 či rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, č. j. 79 A 5/2019-32). Soulad s cíli a úkoly územního plánování a dotčené veřejné zájmy musejí být dostatečně odůvodněny a konkretizovány.
- 5.38. Pokud není opatření obecné povahy dostatečně odůvodněné, tj. vykazuje přílišnou stručnost, je nesrozumitelné, nekvalitní nebo má jiné vady, může taková skutečnost znamenat nepřezkoumatelnost a nezákonnost tohoto opatření a může vést až k jeho zrušení nadřízeným orgánem v přezkumném řízení či soudem. Takovou změnu územního plánu by pak předně nemělo zastupitelstvo obce vůbec schválit.
- 5.39. **Návrh změny č. 3 ÚP je dle názoru Navrhovatele nepřezkoumatelný. Ačkoliv je jeho odůvodnění relativně obsáhlé, samotné změny zařazení Pozemku do plochy s jiným způsobem využití se vůbec netýká.** Z odůvodnění by podle mínění Navrhovatele *mělo* být zřejmé:
- i. proč by se měl územní plán v daném rozsahu vůbec měnit (proč je změna potřebná);
 - ii. co se změnou územního plánu sleduje (a že je to ve veřejném zájmu);
 - iii. proč je měněno zařazení Pozemku právě na plochu veřejných prostranství (a ne na jinou plochu s rozdílným způsobem využití) a proč právě to nejlépe naplní sledovaný účel;
 - iv. proč je Pozemek (a ne jiná část území obce) nejvhodnější pro změnu jeho využití;
 - v. že Odpůrce vzal v úvahu také oprávněné zájmy Navrhovatele (a proč je vyloučeno jiné řešení, které by do práv a oprávněných zájmů Navrhovatele nezasáhlo buď vůbec, nebo alespoň méně).
- 5.40. Nic z výše uvedeného z odůvodnění Změny č. 3 ÚP podle Navrhovatele nevyplývá. Jeho obsah shrnul Navrhovatel v části 4. písm. b) tohoto návrhu. Z odůvodnění lze jen zjistit, že:

- i. Odpůrce řeší Pozemek v důsledku Rozsudku (aniž by bylo zřejmé proč, když řešení nebylo nezbytné);
- ii. si je Odpůrce vědom, že územní plán nemá řešit jednotlivé pozemky, ale větší územní celky;
- iii. v okolí Pozemku se již nachází 6 bytových domů a hustota obyvatel v řešeném území je 81 obyvatel na hektar, přičemž uvedený údaj o počtu bytových domů není správný, chybí mu kontext a u údaje o hustotě obyvatel není uveden zdroj;
- iv. veřejné prostranství „*umožňuje realizaci např. hřišť, zeleně, vodních ploch, mobiliáře pro rekreaci a relaxaci obyvatel, zpevněných ploch pro parkování, pěší a cyklistická propojení v území*“ bez uvedení, proč je to potřeba, proč právě na Pozemku a zejména proč je to potřeba více než bydlení, jehož je v současnosti na trhu zásadní nedostatek;
- v. v blízkosti vede páteří vodovodní řad a nachází se zde les, bez uvedení toho, co z toho plyne pro územní plán, resp. jeho změnu;
- vi. v území panuje nedostatek veřejných prostranství, aniž by Odpůrce své tvrzení jakkoliv doložil, když se spíše opak zdá být pravdou;
- vii. mezi zástavbou a volnou krajinou je vhodné vytvořit vhodný přechod, opět bez rozboru užitého principu a důvodů, pro které je vhodné jej aplikovat na Pozemek, a bez uvedení, proč např. nepostačuje Změnou č. 2 navrhovaná plocha krajinné zeleně K.06 na sousedním pozemku parc. č. 210/46 v k. ú. Borek u Českých Budějovic nebo proč tedy není navrženo obdobné řešení po celém obvodu zastavěného území obce Borek, když uvedené je splněno málokde.

5.41. Z uvedených důvodů je Změna č. 3 ÚP dle názoru Navrhovatele nepřezkoumatelná.

6. K ROZSUDKU

6.1. Jak již bylo výše zmíněno, obec Borek se i dříve pokusila veřejné prostranství na Pozemku vymezit. Navrhovatel se proti tomu úspěšně bránil před Soudem. Výsledkem bylo částečné zrušení Změny č. 1 ÚP. K původní snaze změnit způsob využití Pozemku Soud v Rozsudku mimo jiné uvedl, že „*přisvědčil navrhovatelce předně v tom, že odůvodnění souladu návrhu změny územního plánu s cíli a úkoly územního plánování obsažené v části d) je veskrze obecné. Obsahuje totiž pouze odkazy na právní úpravu a sled obecných floskulí bez jakékoli vazby ke konkrétnímu řešení přijatému změnou č. 1. O samotné změně funkčního využití pozemku navrhovatelky odpůrkyně v této části vůbec nehovoří.*“ (bod 54. Rozsudku).

6.2. Navrhovatel se domnívá, že Odpůrce obsah a smysl Rozsudku zcela ignoroval, když znovu vydal změnu územního plánu stejného obsahu a obdobného odůvodnění. Z Rozsudku lze citovat některé pasáže, které dle názoru Navrhovatele vystihují též Změnu č. 3 ÚP, například:

- i. „*[O]dpůrkyně sice poukazuje na nezbytnou potřebu zajištění urbanistických, architektonických a přírodních hodnot území, avšak neuvádí, o jaké konkrétní hodnoty se má jednat.*“ (bod 56. Rozsudku);
- ii. „*Konstatování, že území je již zcela vyčerpáno a zahuštění zástavby v této lokalitě není pro obec přínosné, je v této souvislosti nedostatečné, neboť není ani v nejhrušších rysech zřejmé, z čeho konkrétně vychází.*“ (bod 56. Rozsudku);

- iii. „Pro právě tuto volbu funkčního určení pozemku parc. č. 210/6 odpůrkyně žádné důvody nepředkládá. Obecný odkaz na urbanistické, architektonické a přírodní hodnoty, jakož i skutečnost, že pozemek sousedí s vodovodním řadem, popřípadě nezbytnost ochrany přírody a lesních pozemků (bez uvedení, v čem má tato ochrana spočívat) či nedostatečné proslunění případných bytů nikterak vhodnost či potřebu zřízení veřejného prostranství – tedy plochu využívanou širokou veřejností – nedokládají. Jedná se o odůvodnění ve vztahu k přijatému řešení z části pouze obecné a z části zcela mimoběžné.“ (bod 57. Rozsudku);
- iv. „Odpůrkyně v podstatě vůbec nezdůvodňuje, proč považovala za nutné vymezit na pozemku navrhovatelky právě plochu veřejného prostranství. V této části je odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jakož i celé změny č. 1 nepřezkoumatelné.“ (bod 63. Rozsudku);
- v. „[Z]měna funkčního využití této plochy je tak zcela radikální, přičemž výsledný zásah se svou povahou blíží vyvlastnění.“ (bod 65. Rozsudku).

6.3. Závěrem se Navrhovatel pozastavuje nad tím, **proč obec Borek znovu přistupuje ke snaze vymezit na Pozemku veřejné prostranství, když jí již jednou nezávislý Soud zcela obdobné počínání vytkl, a proč plýtvá veřejnými penězi na vypracování nového návrhu změny územního plánu, který je de facto totožný se Soudem již jednou zrušenou částí Změny č. 1 ÚP.** Přitom žádný z Rozsudkem vytykaných nedostatků Změny č. 1 ÚP se dle názoru Navrhovatele **Odpůrce ani nepokusil odstranit či alespoň zmírnit.**

6.4. Odpůrce zejména zcela ignoroval závěr Soudu, že změna funkčního využití Pozemku na veřejné prostranství všeobecně je tak zcela radikální, že „se svou povahou blíží vyvlastnění“. Odpůrce dokonce Námitku Navrhovatele ve znění:

- i. „Zařadit Pozemek do plochy veřejného prostranství se svými dopady do práv Podatele de facto shoduje s vyvlastněním Pozemku, což je zásah do práv Podatele vysoké intenzity, který je v této podobě v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.“ (bod 3.6. podbod iii. Námitky);
- ii. „Jak již Podatel uvedl výše, **vymezení veřejného prostranství na jeho Pozemku by se de facto rovnalo vyvlastnění.** I pokud by byl Pozemek zařazen do jiné plochy s rozdílným způsobem využití, než je veřejné prostranství, která by neumožňovala na Pozemku umístit Záměr, jednalo by se o značný zásah do vlastnického práva Podatele.“ (bod 3.19. Námitky);
- iii. „**Přitom změna na veřejné prostranství je tak podstatný zásah do práv Podatele, že hraničí s vyvlastněním.**“ (bod 5.1. Námitky)

vypořádal lakonickým konstatováním, že „[v]ymezení pozemku jako veřejného prostranství není vyvlastněním, jak uvádí podatel námitky. Záměr vymezení pozemku jako plochy veřejného prostranství není ve změně č.3 vyznačen jako veřejně prospěšné opatření nebo stavba s možností vyvlastnění.“ (str. 25 odůvodnění Změny č. 3 ÚP).

6.5. Přitom se Odpůrce ani nepokusil prověřit jiný způsob funkčního využití Pozemku, např. jako bydlení všeobecné (bez možnosti stavět bytové domy) nebo občanské vybavení (kterého má být dle Odpůrce v místě nedostatek). Též zdůvodnění, proč má být Pozemek právě veřejným prostranstvím, úplně chybí (resp. je zaměněno za popis, čím jsou veřejná prostranství obecně vzata prospěšná).

7. SHRNUTÍ A ZÁVĚREČNÝ NÁVRH

- 7.1. Navrhovatel se domnívá, že pro změnu způsobu využití plochy Pozemku není vůbec žádný důvod, přitom se zjevně jedná o snahu zamezit realizaci Záměru.
- 7.2. Navrhovatel se domnívá, že Změna č. 3 ÚP nepřipustně zasahuje do jeho legitimního očekávání, je nepřipustně podrobná, když *de facto* nahrazuje územní rozhodnutí, čímž obchází Stavební zákon (či Nový stavební zákon), plochu veřejných prostranství na Pozemku vymezuje bez jakéhokoliv důvodu a zcela nesmyslně, nesleduje žádný veřejný zájem, ignoruje existenci výhodnějších pozemků pro případné vymezení veřejného prostranství (zejména Obecního pozemku), zasahuje zcela nepřiměřeně do práv Navrhovatele, a to s intenzitou odpovídající vyvlastnění, Odpůrce nedostatečně vypořádal Námitky Navrhovatele, Změna č. 3 ÚP je nepřezkoumatelná a zcela ignoruje závěry Rozsudku.
- 7.3. Vzhledem ke všemu výše uvedenému a vzhledem k tomu, že změna způsobu využití pozemku parc. č. 210/6 v k. ú. Borek u Českých Budějovic, jehož je Navrhovatel vlastníkem, tedy Pozemku, je jediným obsahem Změny č. 3 ÚP, navrhuje Navrhovatel, aby nadepsaný Soud vydal následující

R o z s u d e k :

- I. Změna č. 3 územního plánu odpůrce schválená usnesením zastupitelstva ze dne 26. 6. 2024, č. 80/2024, se v celém rozsahu ruší dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení k rukám právního zástupce navrhovatele do tří dnů od právní moci rozsudku.

CBB PROJEKT s.r.o.

i.s. Mgr. Ondřej Trnka, LL.M., advokát
společník a jednatel společnosti
TPS Advokáti s.r.o.