



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., a Mgr. Barbory Berkové ve věci

navrhovatele: **J. Č., narozený dne X**
bytem J. č. p. 72, X J.
zastoupený advokátkou JUDr. Veronikou Grebeňovou
sídlem Štefánikova 3072, 760 01 Zlín

proti
odpůrkyni: **obec Jablůnka**
sídlem Jablůnka 365, 756 23 Jablůnka
zastoupena advokátem JUDr. Františkem Novosadem
sídlem Smetanova 1101, 755 01 Vsetín

o návrhu na zrušení části Změny č. 1 územního plánu Jablůnka, vydané dne 22. 5. 2019,

takto:

I. Změna č. 1 územního plánu Jablůnka, vydaná Zastupitelstvem obce Jablůnka dne 22. 5. 2019, **se** v rozsahu zařazení pozemku par. č. X v k. ú. X do plochy Z **zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Ve zbytku **se** návrh **zamítá**.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

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

Odůvodnění:

A) Podstata návrhu

1. Navrhovatel jakožto rovnodílný spoluvlastník pozemku **p. č. X v k. ú. X** se domáhal zrušení části Změny č. 1 územního plánu obce Jablunka, jíž došlo ke změně zařazení jeho pozemku ze zastavitelné plochy pro bydlení (BI) na stabilizovanou zemědělskou plochu (Z). Navrhovatel žádal zrušení plochy BI č. 3, BI č. 6 a BI č. 1000 vše v k. ú. X.
2. Navrhovatel uvedl, že jedním ze žadatelů o změnu územního plánu obce byla Ing. J. K., Ph.D., která vlastní pozemky, u nichž požadovala změnu využití z plochy zemědělské na plochu pro individuální bydlení. Tyto pozemky jsou ve Změně územního plánu označeny jako oblast BI č. 1000. Dne 9. 2. 2018 vydal Krajský úřad Zlínského kraje nesouhlasné koordinované stanovisko s tím, že v obci je již vymezeno dostatečné množství zastavitelných ploch a vytvoření nové zastavitelné plochy není účelné, a proto není důvod rozšiřovat zastavitelnou plochu i na navrženou plochu BI č. 1000. Následně zastupitelstvo provedlo „úpravu z hlediska bilancí ploch pro bydlení“ a bez jakéhokoli legitimního důvodu, pouze pro docílení požadované změny plochy BI č. 1000 na plochu zastavitelnou, došlo k redukci plochy BI č. 3 a vypuštění související plochy TV č. 50 (změna L28 a L29). Následně k upravené změně bylo vydáno souhlasné stanovisko a změna územního plánu byla přijata. Navrhovatel označil takový postup za diskriminační a jednoznačný projev libovůle odpůrkyně, když jediným důvodem pro zásah do vlastnického práva navrhovatele a ostatních vlastníků pozemků spadajících do plochy BI č. 3 a BI č. 6 je změna pozemků jiného občana na ploše BI č. 1000. Touto změnou je omezeno nejen nakládání s majetkem, ale dojde k zásadnímu snížení jeho hodnoty.
3. Dále navrhovatel uváděl, že odpůrkyně neoznámila, že v části opatření obecné povahy je v nebezpečí střetu zájmů, kdy návrh na změnu podala dcera člena zastupitelstva a předsedy stavební komise J. K., který zastupitelstvu podnět k revizi územního plánu Jablunka předložil.
4. Navrhovatel poukázal na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy vymezený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 a zahrnul všechny kroky do návrhových bodů. Odpůrkyně dle navrhovatele překročila své pravomoci při vydání napadeného opatření obecné povahy (navrhovatelem označen jako krok A, pozn. soudu), a to nedodržením zákona a principu dobré správy, když svévolným a fakticky neodůvodněným zásahem do ústavně zaručeného vlastnického práva navrhovatele změnila stavební pozemky v jeho vlastnictví na pozemky, na nichž je stavba vyloučena, a to za účelem změny pozemků jiného občana. Odpůrkyně nedodržela zásadní podmínku zákonnosti územního plánu, činit veškerá omezení vlastnických a věcných práv v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120), neboť vlastnické právo navrhovatele podstatně omezila, a to výrazným znehodnocením jeho pozemků za účelem zhodnocení pozemků

jiného občana, byť se pokusila tento skutečný účel odůvodnit zákonnými cíli – zajištěním optimálního rozvoje řešeného území a vytvoření podmínek pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (viz str. 7 textové části Změny část A/1.3a). Takového cíle však napadené opatření obecné povahy vůbec neumožňuje dosáhnout. Opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky nesouvisí.

5. Podle navrhovatele jednání odpůrkyně nebylo v mezích její působnosti, tedy *ultra vires* (krok B), neboť přijetí napadeného opatření obecné povahy se odpůrkyně netýkalo, a směřovalo výlučně k neodůvodněnému zvýhodnění určité zájmové skupiny, aniž takové zvýhodnění mělo jakýkoli reálný vztah k naplnění smyslu územního plánu, kterým je udržitelný rozvoj odpůrkyně.
6. Navrhovatel považuje opatření obecné povahy za nevydané zákonem stanoveným způsobem (krok C), neboť nebyla dodržena podmínka zákonnosti opatření obecné povahy (viz bod 5.2.1) stanovená zákonem a judikaturou (viz usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120).
7. Opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem (krok D), a to čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny. V souvislosti s tímto navrhovatel poukázal na nálezy Ústavního soudu II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008, přičemž zdůraznil, že v jeho případě nedošlo k omezení vlastnického práva v důsledku nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu, naopak se fakticky jednalo o prosazení soukromého zájmu jiného občana. I kdyby se nejednalo o prosazení soukromého zájmu jiného občana, odpůrkyně neodůvodnila zásah do vlastnického práva navrhovatele, čímž nedostála svým povinnostem, které jí stanoví zákon. Navíc Ústavní soud jasně stanovil, že existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. V daném případě absentuje jak kompenzace, tak souhlas navrhovatele se zásahem do jeho vlastnického práva (viz shodně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).
8. Podle navrhovatele napadené opatření obecné povahy nemůže obstát ani z hlediska jeho proporcionality (krok E). Jde o řešení ve vztahu k navrhovateli zjevně nepřiměřené, které představuje reálné a bezprecedentní porušení jeho vlastnického práva, které nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území v souladu s cíli územního plánování uvedenými v § 18 stavebního zákona. Dále k tomuto podotkl, že plocha BI č. 1000 je velmi blízko lokalitě s ochranou v rámci systému Natura 2000, odděluje je pouze buffer o velikosti 50 m. Plochy původně vymezené pro bydlení, které byly zrušeny ve prospěch BI č. 1000, byly zcela mimo jakýkoli vliv a dosah tohoto chráněného území. Plocha BI č. 1000 tak vyšší měrou zasahuje do veřejných zájmů na ochranu krajiny.

B) Stanovisko odpůrkyně

9. Odpůrkyně navrhla zamítnutí návrhu v celém rozsahu a zdůraznila, že navrhovatel se v průběhu řízení přijetí územního plánu ze dne 12. 12. 2012 ani jeho změny a k jeho vydání nevyjádřil, nepřipomínkoval je, nezajímal se ani o využití pozemku, když tento byl zahrnut do plochy BI č. 3, a ani nikdy nežádal o stavební povolení. Učinil tak až po skončení procesu, kdy podal návrh k soudu. V souvislosti s tímto tvrzením poukázala

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

odpůrkyně na právní názor uvedený v judikátu sp. zn. III. ÚS 3108/09. S ohledem na navrhovanou Změnu č. 2 ÚP Jablůnka se pak již navrhovatel spolu s manželkou vyjádřil, když zaslal připomínku ze dne 10. 6. 2020, v níž žádá zařazení pozemku p. č. X trvalý travní porost do zastavitelné plochy BI č. 3.

10. Dále uvedla, že je naprosto zavádějící tvrzení navrhovatele, že se Změna č. 1 ÚP Jablůnka co se týká vyjmutí jeho pozemku p. č. X ze zastavitelných ploch z důvodu zahrnutí do návrhu zastavitelných ploch pozemku žadatelky Ing. K., která je dcerou člena zastupitelstva a předsedy stavební komise. Tato podala spolu s dalšími vlastníky pozemků v k. ú. X žádost o zahrnutí pozemků v jejím vlastnictví do zastavitelných ploch a takový přístup a právo by nebylo lze odejmout ani v případě, kdyby vlastníkem pozemku byl její otec, jakožto člen zastupitelstva, který se při hlasování o návrhu zdržel hlasování. Pozemek Ing. K. se nachází mimo pozemky spadající do systému ochrany Natura 2000, do které naopak spadá pozemek navrhovatele. Navíc přes něj vede i trasa dálkového vodovodu z přehrady Stanovnice o průměru 600 mm, a toto vše vedlo projektanta při nesouhlasném stanovisku krajského úřadu k vyloučení pozemku p. č. X trvalý travní porost ze zastavitelných ploch BI č. 3 při dodržení limitů a závazných názorů nadřízených orgánů.
11. Ze strany odpůrkyně byl dodržen proces, transparentnost a přiměřenost, bez zásahu do vlastnického práva navrhovatele a lze tvrdit, že období tvorby územního plánu je provázeno nediskriminačním způsobem s vyloučením libovůle. Územní plán byl pořízen a schválen v souladu se zákonem.
12. Pokud navrhovatel konstatuje zásah do jeho vlastnického práva tím, že Změnou č. 1 ÚP Jablůnka byl jeho znehodnocený pozemek, o kterémto zhodnocení se nijak nepříčinil a ve smyslu stavebního zákona se nijak neprojevil, když do r. 2012, resp. od 25. 1. 2013, kdy nabyl územní plán obce Jablůnka účinnosti mu bylo umožněno na pozemku stavět, na základě zpracované územní studie mu byla tato možnost odňata. Opět odkázala na judikát sp. zn. III. ÚS 3108/09.
13. Odpůrkyně považovala petit za zmatečný, neboť v návrhu je požadováno zrušení zastavitelné plochy BI č. 6, která se nachází v úplně jiné lokalitě obce Jablůnka a není jasné, pro jaké vady řízení.

C) Posouzení věci krajským soudem

14. Krajský soud v souladu s § 101d s. ř. s. v rozsahu a v mezích návrhových bodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. Krajský soud rozhodl o věci samé bez jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
15. Z předložené pořizovací dokumentace k procesu pořizování Změny č. 1 územního plánu Jablůnka soud zjistil:
 - Územní plán obce Jablůnka byl vydán formou opatření obecné povahy č. 1/2012 dne 12. 12. 2012, které nabylo účinnosti dne 25. 1. 2013. Z výřezu z koordinačního výkresu – střed obce Územního plánu Jablůnka soud zjistil, že pozemek p. č. X byl podle územního plánu před jeho změnou součástí plochy BI 3. Tato plocha byla dle

textové části A/I.3b územního plánu před jeho změnou vymezena jako zastavitelná plocha, Plocha individuálního bydlení (BI), ID 3, Soutěsky III, výměra 2,66 ha.

- Zastupitelstvo obce Jablůnka dne 26. 4. 2017 usnesením č. 304/29 rozhodlo o pořízení změny územního plánu Jablůnka. Podle předložených žádostí žádala p. K. o změnu využití území z plochy zemědělské na plochu individuálního bydlení pro část pozemků parc. č. X, X X. Pořizovatel – Městský úřad Vsetín - změnu doporučil jen v části (dále označeno jako plocha BI č. 1000).
- Na den 4. 7. 2018 bylo veřejnou vyhláškou oznámeno konání společného jednání o návrhu Změny č. 1 územního plánu Jablůnka.
- Dne 16. 7. 2018 vydal Krajský úřad Zlínského kraje k navržené změně nesouhlasné stanovisko, které odůvodnil tím, že *„nesouhlasí s nově navrženou plochou BI č. 1000 určenou pro individuální bydlení, neboť z předložené dokumentace není zřejmé dodržení zásad plošné ochrany ZPF dle § 4 zákona o ochraně ZPF. V současném platném územním plánu jsou pro účely bydlení již vymezeny zastavitelné plochy a není zřejmé, že by byly využity. U nově navrhované plochy bydlení (v rozsahu 2,71 ha) nelze z důvodu malého využití disponibilních ploch pro bydlení prokázat nezbytnost řešení. [...] Dle předložené dokumentace je v obci v současné době k dispozici cca 19 ha ploch pro možnost výstavby RD, dle úplné aktualizace ÚPD ORP Vsetín a vypočtené prognózy bydlení ve vztahu k nově navrhovaným zastavitelným plochám, je v řešeném území zapotřebí 15 ha ploch pro bydlení. [...] Kladné projednání nových zastavitelných ploch lze řešit redukcí současně schválených nevyužitých ploch [...]“*.
- Dne 21. 11. 2018 pořizovatel změny územního plánu vyhodnotil výsledky projednání návrhu změny č. 1, v němž je uvedeno, že *„na základě nesouhlasného stanoviska orgánu ochrany ZPF bylo svoláno jednání mezi obcí, zpracovatelem a pořizovatelem, na kterém byly dohodnuty úpravy z hlediska bilancí ploch pro bydlení. Na základě dohody bude redukována plocha BI č. 3 s tím, že bude následně dokumentace zm. č. 1 ÚP Jablůnka (vč. plochy BI č. 1000) opětovně předložena ke stanovisku dotčenému orgánu na úseku ochrany ZPF.“*
- Dne 5. 12. 2018 byl projektant vyzván k úpravě návrhu před veřejným projednáním.
- Na den 8. 4. 2019 bylo pořizovatelem Změny č. 1 územního plánu Jablůnka nařízeno veřejné projednání návrhu spojené s jeho výkladem.
- Krajský úřad Zlínského kraje vydal dne 4. 4. 2019 nové koordinované stanovisko, v němž posuzoval podstatné úpravy návrhu, a to: část zastavitelné plochy BI č. 3 se mění na stabilizovanou plochu Z v nezastavěném území a vypuštění plochy TV č. 50. Nově vydal souhlasné stanovisko s odůvodněním, že *„[...] Pro obhajitelnost návrhu nové plochy bydlení BI č. 1000 došlo k minimalizaci stávajících ploch v rozsahu 2,34 ha. K navrhovanému řešení, tj. k vypuštění výše uvedených ploch a návrh plochy BI č. 1000 vč. souvisejících úprav textové a grafické části, nemáme z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu připomínky.“*
- Změna č. 1 územního plánu Jablůnka byla přijata dne 22. 5. 2019 a nabyla účinnosti dne 22. 6. 2019. V textové části Změny č. 1 na str. 5 je uvedeno: *„V kapitole A/I.3, podkapitole A/I.3b Vymezení zastavitelných ploch 1. se v tabulce: [...] – u plochy BI s číselným označením 3 nahrazuje text týkající se výměry v ha zněním „0,6“* V textové části odůvodnění Změny č. 1 územního plánu Jablůnka na str. 30 kap. C)

Komplexní zdůvodnění přijatého řešení odst. C.1.3 (3.4) Vymezení zastavitelných ploch [...] Na základě výsledku společného jednání dochází ke zmenšení plochy BI č. 3 a vypuštění související plochy TV č. 50. Cílem je snížení počtu zastavitelných ploch a zdůvodnění potřeby vymezení plochy BI č. 1000. Dále na str. 36 v tabulce popisující změny v Hlavním výkrese, je uvedeno: „L28 část zastavitelné plochy BI č. 3 se mění na stabilizovanou plochu Z v nezastavěném území.“ A dále zdůvodnění úprav s označením L28-L30 na str. 37: „Úpravy s označením L28 – L30 jsou spojeny s vypuštěním části plochy BI č. 3 a navazující plochy pro přeložku technické infrastruktury TV č. 50 a související úpravu ploch dopravních. Úprava je navržena s cílem snížit rozsah zastavitelných ploch pro bydlení tak, aby byl zdůvodnitelný návrh nové plochy BI č. 1000.“ Stejně jako na str. 38 opětovně toliko uvedeno, že: „Úprava je navržena s cílem snížit rozsah zastavitelných ploch pro bydlení tak, aby byl zdůvodnitelný návrh nové plochy BI č. 1000.“ A rovněž dále na str. 39 v odst. C.3 bod A. poslední věta: „Návrh plochy BI č. 1000 o výměře 2,71 ha je kompenzován vypuštěním části plochy BI č. 3 a plochy č. 50 o celkové výměře 2,34 ha.“

16. Navrhovatel své návrhové námitky opírá o algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy, jenž byl poprvé vymezen Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, přičemž namítá porušení všech pěti kroků. Podle tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: „Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.“ Krajský soud na úvod vypořádání námitek podotýká, že navrhovatel jednotlivé kroky algoritmu interpretoval ne zcela správně, avšak samotná podstata jeho návrhu a vytýkané porušení spočívající v neodůvodněnosti zásahu do jeho vlastnického práva bylo shledáno důvodným.
17. Ke kroku č. 1 algoritmu, jímž je přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, krajský soud v souladu s výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu konstatuje, že přezkum pravomoci spočívá v posouzení, zda konkrétnímu správnímu orgánu náleží oprávnění vykonávat veřejnou moc, v tomto případě tedy, zda mu náleží na základě zákonného zmocnění oprávnění vydávat územní plán, resp. jeho změnu, a to formou opatření obecné povahy, neboť podle § 43 odst. 4 poslední věta stavebního zákona se *územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu*. Pravomoc zastupitelstva jakožto správního orgánu vydat opatření obecné povahy vyplývá z § 171 správního řádu ve spojení s § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Jelikož Změnu č. 1 územního plánu Jablunka vydalo Zastupitelstvo obce Jablunka formou opatření obecné povahy, lze uzavřít, že Změnu č. 1 územního plánu Jablunka vydal orgán, který je ze zákona nadán pravomocí vydat v samostatné působnosti územní plán své obce (resp. jeho změnu). Tvzení navrhovatele, jimiž tento krok zpochybňuje, se týkají

nezákonnosti postupu při pořizování předmětné změny územního plánu (ostatně obdobně je uvádí právě u 4. kroku algoritmu), netýkají se pravomoci odpůrkyně k vydání napadeného opatření obecné povahy. Jinými slovy, navrhovatel netvrdil, že by Zastupitelstvo obce Jablunka nebylo oprávněno předmětné opatření obecné povahy vydat a že by je měl vydat jiný správní orgán. Tato námitka tak není důvodná.

18. Jádrem druhého kroku algoritmu je posouzení toho, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Navrhovatel spatřuje porušení tohoto kroku v tom, že přijetí opatření obecné povahy se netýkalo odpůrkyně a směřovalo výlučně k neodůvodněnému zvýhodnění určité zájmové skupiny, aniž takové zvýhodnění mělo jakýkoli reálný vztah k naplnění smyslu územního plánu, kterým je udržitelný rozvoj odpůrkyně.
19. Jak vymezil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, „*správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).*“
20. Okruh vztahů, které je zastupitelstvo obce oprávněno upravit prostřednictvím územního plánu, je vymezen v ustanovení § 5 odst. 3 stavebního zákona, dle něhož *orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům*. Institut územního plánu je upraven v ustanoveních § 43 a násl. stavebního zákona, dle jehož odst. 1 první části *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů*. Podle odst. 4 části věty první *se územní plán pořizuje a vydává pro celé území obce*. Stanovení způsobu využití pozemku nacházejícího se v katastrálním území obce tak jednoznačně spadá do působnosti odpůrkyně při vydávání územního plánu a právě takovým zařazením, resp. jeho změnou, se cítí navrhovatel být dotčen, neboť odpůrkyně nově zařadila jeho pozemek p. č. X v k. ú. X do nezastavěné plochy Z. V tomto směru tak byl postup odpůrkyně zcela legitimní a odpůrkyně nepřekročila meze své působnosti při vydání napadeného opatření obecné povahy. Jelikož se jedná o kritérium formální, nemohou být důvody odpůrkyně (resp. neodůvodněné zvýhodňování určité zájmové skupiny na úkor navrhovatele, jak navrhovatel namítal), které ji vedly ke změně uspořádání jejího území, resp. ke změně využití ploch v jejím území, v tomto kroku algoritmu předmětem přezkumu. Krajský soud tak přistoupil k posouzení dalších kroků algoritmu přezkumu Změny č. 1 územního plánu Jablunka.
21. Pokud jde o třetí krok algoritmu, navrhovatel netvrdí žádné konkrétní porušení procesního postupu správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy, pouze opět a navíc obecně setrvává na tvrzení nedodržení podmínky zákonnosti opatření obecné povahy. Jelikož je soud v rámci své přezkumné činnosti vázán návrhem co do jeho rozsahu a důvodů (viz ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s.) a ten nesmí překročit, nezabýval se dále tímto krokem algoritmu, k němuž navrhovatel nic dostatečně konkrétního nenamítal.

22. Následuje čtvrtý a pátý krok přezkumu, a to přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem a z hlediska jeho proporcionality. Tato kritéria jsou kritéria materiální, v jejichž rámci soud již přihlíží k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy. Navrhovatel namítal, že zásah do jeho vlastnického práva odpůrkyně neodůvodnila, čímž nedostála svým povinnostem, které jí stanoví zákon, a dále že zvolila ve vztahu k navrhovateli řešení zjevně nepřiměřené.
23. Krajský soud konstatuje, že jediný důvod pro změnu zařazení pozemku navrhovatele ze zastavitelné plochy (BI) do plochy nezastavěné (Z), který vyplývá z textu přezkoumávaného opatření obecné povahy, je „*snížení rozsahu zastavitelných ploch pro bydlení tak, aby byl zdůvodnitelný návrh nové plochy BI č. 1000*“. Žádný jiný důvod v přezkoumávaném opatření obecné povahy uveden není.
24. Takové odůvodnění při zásahu do vlastnického práva navrhovatele, kterým bezesporu provedená změny využití jeho pozemku je, je zcela nedostatečné, a to bez ohledu na skutečnost, že navrhovatel byl v průběhu přijímání Změny č. 1 územního plánu Jablunka pasivní a vůči změně nevznnesl žádné námitky, a bez ohledu na to, zda se o dřívější zařazení pozemku do plochy BI přičinil nebo ne, na což poukazovala odpůrkyně ve svém vyjádření.
25. Z výše popsaných skutečností, které soud zjistil z dokumentace k přijímání opatření obecné povahy, je zjevné, že plocha BI č. 1000 vznikla z důvodu požadavku p. Kovářové na změnu využití území z plochy zemědělské na plochu pro individuální bydlení a že vznikla na úkor plochy BI č. 3. Jediným důvodem změny využití pozemku navrhovatele p. č. X z plochy pro individuální bydlení na plochu zemědělskou tak byl partikulární zájem jiné osoby (p. K.), jenž byl bez řádného odůvodnění upřednostněn před zájmem osoby jiné (navrhovatele). Výše citované odůvodnění zásahu do práv navrhovatele je tedy jednak zcela nedostatečné z hlediska obecných náležitostí a požadavků na řádné odůvodnění, kdy je tento zásah odůvodněn pouze zdůvodnitelností návrhu jiné plochy, ale rovněž z hlediska zásahu takové změny do práv jiné osoby, v tomto případě navrhovatele, neboť vzhledem k citelnému zásahu do vlastnického práva navrhovatele byla odpůrkyně povinna provést posouzení proporcionality zamýšleného řešení včetně uvážení, zda nelze zamýšleného účelu dosáhnout jinak a případně se pak vypořádat se zásahem do práv jiných osob. Takováto úvaha v přezkoumávaném opatření obecné povahy zcela absentuje.
26. Na tomto závěru ničeho nemění ani skutečnost, že byl navrhovatel v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní, neboť v daném případě postačuje, že námitku neproporcionality zvoleného řešení vznesl ve svém návrhu. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, „*procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jímž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.*“

27. Krajský soud ve vztahu k pasivitě navrhovatele v procesu přijímání Změny č. 1 územního plánu Jablunka poukazuje na skutečnost, že v nyní posuzovaném případě se jednalo toliko o změnu aktuálního platného územního plánu obce, která na počátku procesu přijímání vůbec pozemek navrhovatele nezahrnovala, a kdy, jak jednoznačně vyplývá z pořizovací dokumentace, samotné dotčení pozemku navrhovatele touto změnou bylo vyvoláno až nesouhlasným stanoviskem Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 16. 7. 2018 ve vztahu k navrhované ploše BI č. 1000, v jehož důsledku pořizovatel hledal řešení, jak umožnit zřízení této plochy. Následně zvolil výše popsané řešení, tedy snížení rozsahu plochy BI č. 3, což bylo veřejně projednáváno až dne 8. 4. 2019, tj. cca měsíc před samotným schválením Změny č. 1 ÚP Jablunka. Za těchto okolností lze jen stěží po navrhovateli, běžném občanu obce, spravedlivě požadovat aktivitu v procesu přijímání opatření obecné povahy, nebo naopak mu jeho pasivitu v takovém případě klást k tíži.
28. Pokud odpůrkyně až nyní v soudním řízení ve vyjádření k návrhu uváděla další důvody, které ji dle jejího tvrzení vedly ke změně zařazení pozemku navrhovatele z plochy BI do plochy Z, žádný z těchto důvodů není v textu Změny č. 1 územního plánu Jablunka obsažen. Soudy ve správním soudnictví při svém rozhodování vychází dlouhodobě a neměnně z premisy, že důvody rozhodnutí správního orgánu musejí být seznatelné již z jeho odůvodnění, nelze připustit dodatečné doodůvodňování rozhodnutí správního orgánu až v soudním řízení správním, pokud relevantní úvahy správního orgánu v odůvodnění jeho rozhodnutí zcela absentují (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, nebo ze dne 26. 1. 2011, č. j. 5 As 8/2010-80, příp. starší rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 7. 1994 č. j. 7 A 521/93-28). Tento závěr platí i pro odůvodnění opatření obecné povahy, o jehož nutnosti řádně jej odůvodnit soud pojednal výše.
29. Krajský soud tak shledal tuto námitku navrhovatele důvodnou, neboť opatření obecné povahy je v této části nezákonné pro nedostatek důvodů. Jelikož krajský soud při posouzení návrhu byl veden zásadou minimální ingerence soudu do územního plánování opakovaně připomínanou v četných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, zrušil Změnu č. 1 územního plánu obce Jablunka pouze v rozsahu pozemku navrhovatele p. č. X v k. ú. X, jehož nezákonnou změnu zařazení namítal. Krajský soud tak dostal i požadavku Nejvyššího správního soudu vyjádřeného ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu, tj. aby „...vzal v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech“, neboť vyjmutím pozemku navrhovatele z plochy zemědělské a její vrácení do plochy pro individuální bydlení nedojde k zásahu do práv jiných osob než navrhovatele.
30. K návrhu na zrušení plochy BI č. 3, je nutné uvést, že ve vztahu k této ploše tak, jak je Změnou č. 1 územního plánu Jablunka vymezena, krajský soud neshledal dotčenost práv navrhovatele, proto tento návrh zamítl. Jak již soud opakovaně uvedl, pozemek navrhovatele p. č. X se po vydání Změny č. 1 územního plánu Jablunka aktuálně nachází v ploše Z – plochy zemědělské, nikoli v ploše BI – plocha pro individuální bydlení.
31. K návrhu na zrušení ploch BI č. 6 a BI č. 1000 krajský soud připomíná judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se dispoziční zásady, jíž je ovládáno soudní řízení správní. Obsah, rozsah a kvalita návrhu (žaloby) předurčují obsah, rozsah a kvalitu

následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy návrh zdůvodněn co do dotčení práv navrhovatele kuse, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za navrhovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Krajský soud konstatuje, že ve vztahu k návrhu na zrušení ploch BI č. 6 a BI č. 1000 v návrhu zcela absentují tvrzení navrhovatele o dotčení jeho práv.

32. Krajský soud deklaruje, že soud není vázán petitem žaloby (návrhu), jak je zjevné z judikatury soudů, přičemž např. dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2003, sp. zn. 21 Cdo 909/2003 *„soud nepostupuje v rozporu se zákonem, jestliže použitím jiných slov vyjádří ve výroku svého rozhodnutí stejná práva a povinnosti, kterých se žalobce domáhal. Pouze soud rozhoduje, jak bude formulován výrok jeho rozhodnutí případným návrhem žalobce na znění výroku rozhodnutí přitom není vázán. Při formulaci výroku rozhodnutí soud musí dbát, aby vyjadřoval (z obsahového hlediska) to, čeho se žalobce žalobou skutečně domáhal.“* (obdobně viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2011, sp. zn. 32 Cdo 4778/2010 či nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2780/08).
33. Byť tedy v nyní projednávaném případě návrhový petit neodpovídal obsahu návrhu (navrhovatel v návrhu výroku rozsudku požadoval zrušení ploch BI č. 3, 6 a 1000, v nichž se jeho pozemek nenacházel), bylo z obsahu návrhu zcela zjevné a nepochybné, čeho se navrhovatel domáhá a z jakých důvodů, neboť ve svém návrhu uvedl, že došlo ke změně územního plánu ve vztahu k jeho konkrétnímu pozemku, a následoval popis skutkových okolností, za kterých došlo ke zmenšení plochy BI č. 3, v níž se původně jeho pozemek nacházel, stejně tak uvedl, proč považuje zmenšení této plochy, v jejímž důsledku se jeho pozemek ocitl mimo tuto plochu, za nezákonné. Za této situace krajský soud rozhodl, jak je uvedeno ve výrocích tohoto rozsudku, tedy výrokem I. vyhověl části návrhu navrhovatele, který shledal důvodným, a jelikož nemohl opomenout návrh obsažený v petitu, výrokem II. ve zbytku návrh navrhovatele zamítl.
34. K navrhovatelem namítanému nebezpečí střetu zájmů spatřovaného v tom, že podnět k revizi územního plánu předložil člen zastupitelstva J. K., otec žadatelky Ing. K., krajský soud opětovně konstatuje, že územní plán přijímá zastupitelstvo obce (§ 6 odst. 5 písm. c/ stavební zákona). Jan Kovář jakožto člen zastupitelstva, měl postavení člena orgánu obce, který má pravomoc přijmout opatření obecné povahy – územní plán, resp. jeho změnu (viz výše odst. 17 rozsudku). Na jeho podjatost, popř. střet zájmů pamatuje § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení, podle kterého člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. Jak však vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185: *„případné porušení povinností podle § 8 zákona o střetu zájmů nemůže vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy: porušení povinností podle § 8 tohoto zákona je totiž sankcionováno jako přestupek s možností uložení pokuty do výše 50 000 Kč [§ 23 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 24]. Zákon o střetu zájmů však nijak nesankcionuje samo hlasování zastupitele, resp. přijatý akt, tj. ze zákona neplyne, že*

by střet zájmů měl vliv na platnost, účinnost nebo zákonnost přijatého aktu.“ Tedy z případného nesplnění povinností podle § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. nelze dovozovat nezákonnost přijatého opatření obecné povahy. Nadto bylo z pořizovací dokumentace zjištěno, že oprávněnou úřední osobou za odbor územního plánování, stavebního řádu a dopravy Městského úřadu Vsetín, který byl pořizovatelem změny územního plánu, byl RNDr. J. Š., určeným zastupitelem obce Jablůnka byl Z. M., místostarosta obce. Ze spisu nevyplývá, že by J. K. činil konkrétní úkony a byl důvod pro jeho vyloučení (§ 14 s. ř.). Krajský soud neshledal tuto námitku důvodnou.

D) Závěr a náklady řízení

35. Krajský soud pro důvodnost návrhového bodu týkajícího se nezákonného přearování pozemku navrhovatele z plochy BI do plochy stabilizované nezastavěné Z Změnu č. 1 územního plánu Jablůnka v části týkající se pozemku navrhovatele p. č. X v k. ú. X, obec X, ke dni právní moci rozsudku podle ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil, neboť dospěl k závěru, že v této části je Změna č. 1 územního plánu Jablůnka v rozporu se zákonem.
36. Jelikož navrhovatel dále požadoval zrušení plochy BI č. 3, BI č. 6 a BI č. 1000, rozhodl krajský soud výrokem II. tak, že ve zbytku návrh v souladu s ustanovením § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
37. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl výrokem III. podle § 142 odst. 2 o. s. ř., který je užit přiměřeně v souladu s § 64 s. ř. s. tak, že náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení, neboť navrhovatel měl s ohledem na požadované úspěch ve věci toliko nepatrný a odpůrkyni nevznikly podle správního spisu žádné náklady překračující svým rozsahem obvyklou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Olomouc 30. října 2020

JUDr. Zuzana Šnejdrová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu