



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

navrhovatele: **M. Č.**
zastoupeného Mgr. Radanem Venclem, advokátem
sídlem Chmelova 357/2, 500 03 Hradec Králové

proti

odpůrci: **Obec Opatovice nad Labem, IČ 00274011**
sídlem Pardubická 160, 533 45 Opatovice nad Labem
zastoupenému Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Opatovice nad Labem schváleného zastupitelstvem obce č. UZ/01/2018 ze dne 21. 2. 2018 v části, která se týká pozemku navrhovatele poz. parc. č. X v obci a katastrálním území x

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatel je povinen nahradit odpůrci náklady řízení ve výši 14.580,50 Kč k rukám advokáta odpůrce do 15 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Podstata věci a návrhové body

1. Navrhovatel se včasným návrhem doručeným soudu dne 8. 3. 2019 domáhal zrušení části opatření obecné povahy, a to části Územního plánu obce Opatovice nad Labem schváleného dne 21. 8. 2018, blíže označeného v záhlaví rozsudku.

2. V návrhu uvedl, že dne 11. 10. 2017 nabyl ve veřejné dražbě vlastnictví k pozemku parc. č. X v katastrálním území x. Zrušení napadeného územního plánu se domáhá pouze v části, která se týká právě tohoto pozemku. V uvedeném vlastnictví spatřuje svoji aktivní legitimaci. Pozemek par. č. X v k. ú. x (dále také jen „dotčený pozemek“) byl napadeným územním plánem zařazen do funkční plochy ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň. Takovou změnou funkčního využití a novým zařazením byl navrhovatel omezen na svých vlastnických právech. V katastru nemovitostí je dotčený pozemek o výměře 2.636 m² veden se způsobem využití sportoviště a rekreační plocha. Nově stanovené využití je v rozporu s druhem pozemku a způsobem jeho využití a zcela v rozporu s „vlastnickými právy“ navrhovatele. Pozemek nikdy nebyl evidován jako plocha veřejného prostranství se způsobem využití veřejná zeleň, nýbrž jako soukromý pozemek – sportoviště.

3. Územním plánem došlo bez souhlasu navrhovatele k založení bezplatného veřejného užívání a pozemek byl de facto vyvlastněn bez souhlasu. V územním plánu není uvedeno, z jakého důvodu je pozemek určen jako veřejná zeleň. Pozemek není ani součástí nějakého uceleného souboru zeleně a je obklopen zastavěným územím a komunikací. Stávající využití pozemku by se nemělo měnit. Byly porušeny zásady proporcionality mezi právy vlastníka a veřejným zájmem.

4. Pozemek je a byl fakticky oplocen a zajištěn vstupní brankou. Není na něm okrasná zeleň a fakticky k veřejnému užívání neslouží. V minulosti byl osazen starším sportovním vybavením. Navrhovatel jej nabyl od České obce Sokolské. Souhlas k veřejnému užívání nebyl dán ani předchozím vlastníkem. Odpůrce se v územním plánu nevypořádal s otázkou, zda dotčený pozemek naplňuje znaky veřejného prostranství, což se nestalo. Podmínky nebyly zkoumány a rozhodnutí o zařazení pozemku nebylo odůvodněno. Územní plán je proto nepřezkoumatelný.

5. Dále navrhovatel připomněl, že po schválení územního plánu podal návrh na jeho změnu, o kterém nebylo dosud rozhodnuto. Ze stanoviska Magistrátu města Pardubic, odboru hlavního architekta, oddělení územního plánování vyplývá, že pozemek je způsobilý ke změně využití na plochu bydlení. Navrhovatel v souladu s tvrzeným účelem využití pozemku plánuje zřízení sportovně relaxačního centra.

Vyjádření odpůrce

6. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že územní plán byl zpracován v souladu s požadavky stavebního zákona. Zákonný postup při pořizování územního plánu byl dodržen. Dotčený pozemek je veden v režimu plochy stabilizované a oproti předchozí

územně plánovací dokumentaci nedošlo k jakékoli změně a stavu na místě samém. Strana 30 textové části územního plánu uvádí, že stávající plochy vnitrosídelní zeleně budou respektovány. Tyto mají být chráněny před výstavbou. Na straně 229 odůvodnění územního plánu se k dotčenému pozemku uvádí, že jde o veřejnou zeleň v návaznosti na areál kostela sv. Vavřince. Vyvážený a udržitelný rozvoj území obce, jenž je cílem územního plánování nemá směřovat k tomu, že veškerá prostranství v centru sídla budou zastavěna. Zařazení pozemku není libovůli odpůrce.

7. Připomněl historické souvislosti nakládání s pozemkem, který byl v minulosti darován České obci sokolské s tím, že s jejím souhlasem obec později na pozemku umístila dětské hřiště. Pozemek byl směrem k přilehlé komunikaci oplocen proto, aby děti do jejího prostoru nevybíhaly. Oplocení neznamenovalo omezení přístupu. Veřejnost užívání tak plynula výhradně z postojů vlastníka pozemku. Dosavadní způsob využívání tak byl promítnut do územního plánu. Poukázal na ust. § 34 zákona o obcích.

8. V prvním záměru návrhu územního plánu z roku 2014 již bylo počítáno s tím, že pozemek bude veden v cílových plochách, k čemuž jeho tehdejší vlastník neměl jakékoli výhrady. Poukázal na to, že navrhovatel, jenž pozemek získal ve veřejné dražbě, byl před nabytím vlastnictví pozemku z dražební vyhlášky zcela jistě seznámen s tím, že dle nového územního plánu je počítáno se zařazením pozemku do funkční plochy ZV. Upozornil na to, že pozemek bezprostředně sousedí se hřbitovem v areálu kostela sv. Vavřince. Výhledový plán navrhovatele na vybudování relaxačního centra považuje za nevhodný. Žádost o změnu územního plánu zastupitelstvo obce projednalo s tím, že není vhodné provádět věcnou změnu funkčního využití. Navrhl zamítnutí návrhu.

Replika navrhovatele a jednání před soudem

9. Ve svém dalším vyjádření navrhovatel vyjádřil výhrady k úplnosti předloženého spisového materiálu odpůrcem. Uvedl, že ihned po nabytí vlastnictví k dotčenému pozemku podal dne 31. 10. 2017 námitku, v níž vyslovil nesouhlas s navrhovanou změnou územního plánu. V replice uvedl, že dotčený pozemek nikdy nesloužil jako veřejné prostranství, neboť v předchozím územním plánu byl zařazen do „centrální zóny“ s možností využití i k umístění staveb. V minulosti byl předmětem restitučního nároku, původně byl stavebním pozemkem, který nabyla od soukromé osoby tělocvičná jednota v roce 1920 za účelem výstavby sokolovny. Pozemek je umístěn v centru obce, sice má společnou hranici se hřbitovem, avšak leží vedle rodinných domů. Ochranu zóny hřbitova lze zajistit dle zákona o pohřebnictví. Záměr obce zařadit pozemek do cílové kategorie byl učiněn s cílem snížit jeho cenu, neboť obec o pozemek rovněž měla zájem.

10. Odpůrce při jednání soudu odmítl, že by měl jakýkoli zájem o zařazení pozemku tak, jak tvrdí navrhovatel. Připomněl, že již při úvodním návrhu územního plánu k projednání bylo s pozemkem počítáno jako s veřejnou zelení, v říjnu 2016 (stále probíhalo projednávání ÚP – pozn. soudu) došlo ke konečnému určení, jak bude s pozemkem nakládáno.

Posouzení věci soudem

11. Krajský soud při přezkumu předmětného ÚP jako opatření obecné povahy (dále též jen „OOP“) dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům. Přičemž níže soud připojuje náhled mapy katastru nemovitostí s dotčeným pozemkem navrhovatele.

[obrázek anonymizován]

12. Podle ust. § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“) návrh na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

13. Podle ust. § 101d odst. 1 s.ř.s. při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.

14. Podle ust. § 101d odst. 2 s.ř.s. dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.

Aktivní legitimace

15. O aktivní žalobní legitimaci navrhovatele podle ust. § 101a odst. 1 s.ř.s. nebylo pochyb, tuto nepopíral ani odpůrce. Z předložené dokumentace, včetně výpisu katastru nemovitostí, vyplývá, že navrhovatel je novým vlastníkem výše zmíněného pozemku v území dotčeném napadeným ÚP. Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, tak, že *„navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“* V daném případě navrhovatel tvrdil a odpůrce nepopřel, že je jako vlastník výše zmíněné pozemkové parcely dotčen na svém vlastnickém právu uvedeným ÚP, když poukázal na potenciální konkrétní zásah do svého vlastnického práva v důsledku zařazení svého pozemku do plochy ZV – veřejné prostranství – veřejná zeleň.

16. Otázku aktivní legitimace navrhovatele je třeba též hodnotit v souvislosti uplatněním, resp. neuplatněním námitek a připomínek navrhovatele v průběhu procesu přijímání územního plánu. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 1 Ao 2/2010-116 uvedl: *„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, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech“.

17. V nyní souzeném případě platí (soud toto ověřil ze správního spisu – tedy podkladové dokumentace o průběhu přijímání územního plánu), že zastupitelstvo odpůrce požádalo Magistrát města Pardubic jako pořizovatele o pořízení územního plánu dopisem ze dne 31. 1. 2008. Návrh zadání byl zpracován v květnu 2011. Druhé (a současně poslední) opakované veřejné projednání návrhu územního plánu ve smyslu § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) se konalo dne 14. 9. 2017. Navrhovatel nabytý dotčený pozemek v dražbě konané dne 11. 10. 2017 (viz potvrzení o nabytí vlastnictví, protokol o předání předmětu dražby a dražební vyhláška). Navrhovatelem podaná námitka je datována dnem 30. 10. 2017, s podacím razítkem Magistrátu města Pardubic dne 31. 10. 2017. Je tak zřejmé, že námitka byla podána po uplynutí 7 denní lhůty ode dne veřejného projednání tak, jak stanoví § 52 odst. 3 stavebního zákona. Na námitku nebylo (po právu) jakkoli reagováno. Současně je ze sledu událostí zřejmé, že navrhovatel nemohl podat projednatelnou včasnou námitku v (sedmidenní) lhůtě, tedy do 21. 9. 2017, neboť v té době ještě nebyl vlastníkem pozemku.

18. Platí potom, že pasivita navrhovatele v průběhu rozhodné části pořizování územního plánu byla dána faktorem objektivním (viz bod 16 shora). Předchozí vlastník pozemku jakékoli námitky k zařazení pozemku nevznesl. Nepodání námitek ve světle shora citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS není překážkou věcného projednání návrhu soudem. Je však na druhou stranu zřejmé, že navrhovatel nemůže s úspěchem napadat především nedostatečný obsah textové části územního plánu argumentem spočívajícím v tom, že zařazení předmětného pozemku není podrobně a dostatečně odůvodněno. Nelze totiž po obsahu textové části ÚP požadovat, aby ohledně každého pozemku bylo uvedeno podrobné odůvodnění k tomu, jak byl zařazen v situaci, kdy v průběhu projednávání nebyly k jeho zařazení vzneseny včasné námitky. Toto bylo obsahem jedné z námitek navrhovatele. Námitce soud v tomto kontextu nepřisvědčuje a poukazuje na stručný text ÚP na straně 30 textové části a straně 141 odůvodnění (viz elektronická verze ve formátu PDF), kde je zařazení pozemku do kategorie zmíněno. Soud toto považuje za daných okolností za dostačující a nemá k tomu námitek.

19. Další postup soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s.ř.s.) dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu spočívá v pěti krocích; (i) za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (ii) za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); (iii) za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; (iv) za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); (v) za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

20. Podle platné právní úpravy je soud vázán při rozhodování rozsahem a důvody návrhů (§ 101d odst. 1 s.ř.s. ve znění účinném od 1. 1. 2012). Proto se soud zaměřil na přezkum uvedeného OOP v mezích rozsahu a důvodů daného návrhu.

První a druhý krok přezkumu

21. Odpůrce (přímo zastupitelstvo obce) v této věci má bez pochyby pravomoc nechat pořídit a vydat napadený územní plán dle ust. § 6 odst. 5, písm. a) a b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (první krok přezkumu). Svým postupem při vydávání OOP nepřekročil meze své zákonné působnosti (druhý krok přezkumu). Naplnění obou podmínek plyne z ust. § 44 a § 54 odst. 2 citovaného zákona. V těchto bodech navrhovatel porušení předpisů netvrdil.

Třetí krok přezkumu

22. S třetím krokem přezkumu tedy, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, částečně souvisí námitka navrhovatele, že spisový materiál neobsahuje jeho námitku ze dne 30. 10. 2017 a potažmo nevyřčená související námitka, že na ní nebylo reagováno. Při jednání soud spolu s navrhovatelem ověřil, že správní spis námitku obsahuje (viz pořadové číslo 226 dokumentu ve spise). Námitka však nebyla jakkoli vypořádána, neboť byla podána po lhůtě, jak soud již uvedl shora pod bodem 17. odůvodnění. Z ustanovení § 52 odst. 3 věta třetí stavebního zákona se podává, že k později (po 7 denní lhůtě – pozn. soudu) uplatněným námitkám se nepřihlíží.

Čtvrtá fáze přezkumu – materiální kritérium a soulad se zákonem

23. Navrhovatel brojí ve své věci proti napadenému územnímu plánu toliko v té části, která upravuje a reguluje budoucí režim dotčené pozemkové parcely p.č. X. Jedná se tak o zařazení jeho pozemku do plochy označené jako ZV – veřejné prostranství – veřejná zeleň.

24. Úvodem je třeba uvést, že územní plán je právním institutem upraveným ve stavebním zákonu a je dokumentem stanovujícím základní koncepci rozvoje obce. Územní plán je vydáván formou tzv. opatření obecné povahy, tedy správním aktem ovlivňujícím život konkrétně určených osob na území, pro které byl zpracován. Základním účelem územního plánu je regulace možných způsobů využití určitého území, přičemž je nesporné, že územní plán vždy nepřímě zasahuje do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, protože dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Předně to znamená, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje

míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníkovi adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

25. Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. Předně má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníkovi bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem. V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možno dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu.

26. Pokud však omezení daná územním plánem či jeho změnou zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. Územním plánem může dojít k omezení vlastníka pozemků či staveb v území regulovaném tímto plánem ve větší než spravedlivé míře, a to i bez jeho souhlasu, avšak otázku kompenzace za to nutno řešit mimo rámec procesu tvorby tohoto územního plánu (jeho změny), přičemž uvedenou náhradu by bylo možné přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, a to včetně i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.

27. S uvedenými závěry, obsaženými ve zmíněném usnesení rozšířeného senátu NSS (bod 24. shora) se soud plně ztotožňuje. Zařazení dotčeného pozemku do uvedené plochy ZV v územním plánu má zřetelný logický podklad – viz návaznost na areál kostela se hřbitovem a též předchozí setrvalé umístění prvků dětského hřiště, a to se souhlasem předchozího vlastníka. Podstatná je rovněž ta skutečnost, že nemůže být nutným důsledkem územního plánování to, aby veškeré plochy obce byly zastavěny a tím vyhověno potenciálním zájmům stavebníků v době stálého stavebního rozvoje. Vzhledem k tomu, že námitky rozporu s hmotným právem v průběhu pořizování ÚP nebyly vzneseny, nemůže soud jejich případné vypořádání hodnotit a je odkázán toliko na

naplnění základních podmínek pro účelové určení pozemku. Pokud s tím navrhovatel následně nesouhlasí, nebude to znamenat, že nutně byla porušena jeho práva a že jde o postup nesprávný a nezákonný. Zkoumání přiměřenosti či nepřiměřenosti možné následně vzniklé újmy se jeví být nad rámec míry přezkumu soudem v tomto řízení. Ze shora uvedeného odůvodnění se podává, že takový zásah provedený regulací územní plánem může pro vlastníka znamenat újmu, sám navrhovatel však neuvádí, konkrétně v jakém rozsahu onu obecně zmiňovanou nepřiměřenost a poměrově k čemu spatřuje.

28. Tvrzení navrhovatele o jím uvedené vzniklé újmě ve vztahu k nemovitosti (tvrdí že fakticky dochází k vyvlastnění), které se přijatý územní plán dotkl, samo o sobě bez dalšího jako důvod pro zrušení (části) OOP nemůže obstát. Územní plán totiž ve smyslu výše uvedených skutečností může zcela legitimně představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), již zmíněno shora. K tomu, aby byl navrhovatel s návrhem úspěšný, musel by v návrhu uvést důvody, že daný zásah do vlastnického práva není prováděn z ústavně legitimních důvodů, nemá zásadně výjimečnou povahu a není proveden jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, s vyloučením libovůle, eventuálně nebyl činěn na základě zákona. V projednávané věci z předložené dokumentace vyplývá, že územní plán obce Opatovice nad Labem byl vydán v souladu s platnou právní úpravou, přičemž procesní postup odpovídal platné právní úpravě.

29. Předelat je třeba, že soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contrario práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudu prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.

30. K obsahu a rozsahu odůvodnění správního rozhodnutí (zde územního plánu v situaci bez vznesené včasné námitky) je třeba též zdůraznit následující. Ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicate - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen (zde fakticky nevyřčený) argument navrhovatele v odůvodnění napadeného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení.

Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008–13).

31. Taktéž platí, že další požadavky na detailnost a rozsah tohoto odůvodnění obsaženého v územním plánu již krajský soud považuje za přemrštěné. Takové „...*přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.*“ (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 27.5.2013, sp.zn. III. ÚS 1669/11), přičemž při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace je třeba řídit se zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS), když „...*ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č.j. 6 Ao 5/2011-43). Proto námitka ve vztahu k nepřezkoumatelnosti odůvodnění či tvrzeným nedostatkům dalšího odůvodnění nemohla vést soud k závěru o existenci vady způsobující následek v podobě důvodu pro zrušení ÚP.

32. Dotčený pozemek byl územním plánem zařazen do kategorie ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň, což se podává z grafické části územního plánu. Navrhovatel nesouhlasí s naplněním podmínek pro takové zařazení.

33. Legální definice veřejného prostranství je obsažena v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Veřejným prostranstvím jsou 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. Po obsahové stránce tato definice vymezuje veřejné prostranství jednak z hledisek věcných, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející druhy či typy veřejných prostranství. Dále vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti, což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství. Není tak rozhodné, například jakým počtem osob či jakou skupinou osob, je předmětný pozemek ve skutečnosti je užíván; podstatné pro posouzení charakteru pozemku je pouze to, zda je bez omezení volně přístupný komukoli. Skutečnost, že některými osobami není pozemek, který je svým charakterem veřejným prostranstvím, reálně užíván, nemá na charakter pozemku žádný vliv, resp. nečiní z něj pozemek jiné povahy.

34. Navrhovatel argumentuje, že pozemek byl oplocen, čímž patrně směřuje k nenaplnění podmínek v otázce omezení jeho přístupnosti. Odpůrce však skutečnost oplocení logicky vysvětluje minulým (dosavadním) konkrétním využitím pozemku jako dětského hřiště s hracími prvky, kdy plot s přístupnou brankou měl za cíl zabránit vybíhání dětí z hřiště na sousední komunikaci, po níž se pohybují dopravní prostředky. Oplocení pozemku proto dle soudu za daného stavu nevyplývalo neomezené účelové využívání pozemku jako dětského hřiště a tím i naplnění pojmových znaků veřejného prostranství ve formě veřejné zeleně. Absence parkových úprav či většího počtu vzrostlých stromů rovněž není překážkou takového posouzení. Soud vychází z faktického stavu užívání pozemku, kdy sloužil dle nesporných tvrzení jako dětské hřiště, což nutně

nevyžaduje zásadní parkové úpravy, nýbrž spíše uváděnou přítomnost hracích prvků. Přítomnost hracích prvků (alespoň v minulosti) v době pořizování územního plánu nebyla navrhovatelem sporována, přičemž soud z dokumentace ani z předložených důkazů neseznal, že by se jednalo o stav sporný. Jinými slovy, předchozí vlastník pozemku s umístěním hracích prvků a provozováním dětského hřiště obcí přinejmenším konkludentně souhlasil. Což je zesíleno tím, že v průběhu zpracovávání napadeného územního plánu ničeho nenamítal. Skutečnost, že pozemek byl darován v roce jednotě sokolské v roce 1920 s jiným účelem (za účelem výstavby sokolovny) nemůže být s odkazem na běh času brán jako rozhodný. V pozdější době tedy došlo ke změně záměrů, o čemž svědčí dosavadní využití pozemku.

35. Zařazení pozemku do kategorie veřejné zeleně odpůrce ve vyjádření osvětluje odkazy na textové části územního plánu a připomíná, že pozemek sousedí s areálem kostela se hřbitovem, rovněž zmiňuje otázku dodržení piety. Rovněž má za to, že není přípustné z hlediska zásad územního plánování veškeré pozemky zastavět. Soud těmito argumentům, které nemusely nutně a výslovně zaznít v textové části ÚP (nebyly vzneseny včasné námítky) nemá co vytknout. Rovněž při pohledu na fotografie daného místa obsažené v odůvodnění a textové části ÚP soud připomíná nikoli často zmiňované hledisko estetické (patrně pro jeho značnou subjektivitu), že může být považováno za vhodné, aby jistým omezením okolní zástavby byl udržen dostatečný prostor k výhledu na historickou památku románského kostela sv. Vavřince.

36. Soud proto hodnotí, že zařazení dotčeného pozemku nemá v rozporu se zákonem, přičemž již shora zmínil, že nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že nebyl dán souhlas vlastníka pozemku k využití pozemku k veřejnému užívání. Souhlas s užíváním pozemku může být udělen i konkludentně. Faktický stav využití pozemku se v čase nemění, pojem sportoviště dle zařazení v katastru nemovitostí nepovažuje soud za rozporné s účelovým určením dle schváleného ÚP.

37. Z předloženého důkazu – Územního plánu sídelního útvaru (ÚPSÚ) Opatovice nad Labem (ve znění následných změn) z roku 2002 soud zjistil, že dotčený pozemek byl zařazen do kategorie „C – centrální zóna“. Tato zóna dle výkresové části ÚPSÚ zahrnovala centrum obce s rozličnými způsoby využití pozemků - jak se zástavbou rodinných domů, kostel, hřbitov atd. Textová část uváděla, že slouží jak občanské vybavenosti, zástavbě, tak též jako přípustné využití stanovila liniíovou a plošnou zeleň. Nelze proto jednoznačně dát za pravdu žalobním tvrzením navrhovatele, že schválením ÚP došlo ke změně účelového určení pozemku. Z takto širokého minulého vymezení prostě takový závěr neplyne. S ohledem na toto minulé zařazení má soud za to, že posouzení přiměřenosti nového zařazení je třeba provést s odkazem na faktický stav na pozemku a jeho využití, což bylo rozebráno výše.

38. Konečně soud v této souvislosti připomíná přenositelné závěry z rozsudku NSS ze dne 19. 5. 2011, č.j. 1 Ao 2/2011-17: „*Vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*“ Dále NSS pokračoval: „*...Navrhovatelka nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jejím*

vlastnictví, které by plně vyhovovaly jejím soukromoprávním zájmům. Cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona).“

39. V rozsudku ze dne 24.10.2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73 NSS uvedl: „...volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného, než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno - není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto "vejde" do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem, aby sám územní plány dotvářel.“ Na tyto závěry soud odkazuje.

40. Pokud odpůrce překládal později získané stanovisko odboru hlavního architekta Magistrátu města Pardubic k možné úvaze o budoucí zástavně pozemku, toto nemůže být rozhodným podkladem pro přezkum dříve přijaté regulace v územním plánu.

Pátá fáze přezkumu – proporcionalita

41. Porušení principu proporcionality při omezení práv v napadeném územním plánu navrhovatel spatřuje v omezení svých vlastnických práv k dotčenému pozemku. Omezení je pak vyvoláno tím, že zařazením pozemku do plochy ZV – veřejné prostranství mu není umožněno na daném pozemku provádět jakoukoli výstavbu, případně výstavbu k bydlení. Takové zařazení není dle jeho tvrzení ve veřejném zájmu a újma, která tím navrhovateli vzniká, je nepřiměřená. Uvádí dokonce, že došlo k faktickému „vyvlastnění.“

42. Obecně k posuzování proporcionality omezení práv lze uvést následující zásadní úvahy. V rozsudku čj. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005 NSS uvedl, že „...proporcionalitu je třeba vnímat dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“

43. V rozsudku ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 2/2008-42 NSS uvedl: „K podstatě navrhovatelových námitek považuje Nejvyšší správní soud za nutné především zdůraznit, že jakkoliv přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávající práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o porřízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumně předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí a dokonce i rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejích mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. Zcela pregnantně je úloha soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace vyjádřena v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, kde je uvedeno, že "soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“.

„Ve světle shora uvedených skutečností má zásadní význam skutečnost, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod), přičemž z podstaty tohoto práva v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci.(Shodně též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008–51)“.

44. V nyní souzené věci je zhodnocení případného zásahu do práv navrhovatele provázeno určujícími skutkovými okolnostmi. Navrhovatel nabyt pozemek v závěrečné fázi pořizování územního plánu, s jeho současným faktickým využíváním (v souladu s vůlí dosavadního vlastníka) a do budoucna zásadně nezměněným byl seznámen. Byl si tak při nabývání pozemku vědom, že se rozhodně nejedná o pozemek určený k zastavění. Tomu mohla odpovídat i cena pozemku (jak stanovená znalcem, tak dosažená v dražbě). Též z listin předložených k důkazu v průběhu řízení (dražební vyhláška ze dne 6. 9. 2017 a znalecký posudek o ceně obvyklé ze dne 27. 4. 2017 vyhotovený MONTEKALA spol. s r.o.), s nimiž byl navrhovatel seznámen, se podává, že při nabývání pozemku měl

informace o tom, že v novém územním plánu se s dotčeným pozemkem počítá jako s plochou veřejného prostranství – veřejná zeleň. Argument navrhovatele, že toto účelové určení přicházelo v úvahu, pokud by se obec stala vlastníkem, považuje soud za lichý a nepodložený jakýmkoli důkazem. Regulace územním plánem je závazná pro každého vlastníka. Toto tvrzení navrhovatele může souviset snad s tím, že též obec měla zájem o daný pozemek, nicméně nebyl pro ni posléze finančně dostupný. Spekulace navrhovatele o jakémsi „soukromém zájmu obce“ má soud rovněž za nepodložené, vyvráceny jsou již tím, že navržená povaha pozemku se nezměnila od počátku projednávání nového územního plánu (rok 2011 – viz výše). V této době patrně nebylo nic známo o tom, že vlastnictví k pozemku bude předmětem převodu. Za daného stavu lze zhodnotit, že navrhovateli nesvědčilo jakékoli legitimní očekávání spojené s jeho pozemkem.

45. S námitkou neproporcionálního omezení práv navrhovatelů se tak soud neztotožňuje. Zařazení pozemku navrhovatele do kategorie ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň umožňuje dosáhnout vytýčeného cíle, aby se na daném území nacházely plochy určené k plnění jiných důležitých funkcí obyvatel obce než bydlení, tj. plocha ke společnému trávení času, setkávání, či nakonec též např. dětské hřiště s hracími prvky. S odkazem na konkrétní lokalitu též připadá v úvahu klidnější prostorná zóna sousedící se hřbitovem a přilehlým kostelem. Rovněž je obecně plynoucím důsledkem nerozšiřování další zástavby, neboť má jít o klidnější plochu nezastavěného území. Takto sledovaný cíl je k dosažení především právě pomocí nástrojů územního plánování (potřebnost). Jiný způsob dosažení cíle nezastavění území a udržení veřejného prostranství, jež je obvyklou součástí ploch v intravilánu obcí, než zařazení pozemku do plochy faktického nezastavěného území (veřejná zeleň), by byl stěží nalezen.

46. K samotnému kritériu proporcionality v užším slova smyslu, tedy zda následek napadeného opatření obecné povahy je úměrný sledovanému cíli, soud uvádí následující. Jelikož bylo deklarovaným cílem na daném území, tj. na dotčeném pozemku sousedícím a areálem kostela zachovat volnou plochu zeleně bez zástavby (např. s budoucím možným dalším rozvojem, což však soud nepovažuje za podstatné ve fázi přijímání územního plánu), je faktické omezení zástavby a zařazení pozemku do plochy ZV logickým vyústěním tohoto záměru. Závěr odlišný či postup jiný, který by navrhovatele v jeho záměrech neomezil a umožnil by mu tak budoucí výstavbu na daném pozemku, by se dostal do přímého rozporu se záměry naznačeného územního plánování.

Závěr a náklady řízení

47. S ohledem na shora uvedené odůvodnění proto krajský soud dospěl k závěru, že ve vztahu k tvrzeným nedostatkům ohledně pozemku p.č. X v k.ú. x ve vlastnictví navrhovatele, nezjistil důvody svědčící o nezákonnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy. Návrh byl proto jako nedůvodný zamítnut.

48. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný byl odpůrce a navrhovatel nikoli. Úspěšný odpůrce (nikoli velká obec), u kterého soud shledává podmínky pro výjimečné přiznání náhrady nákladů správnímu orgánu splněnými (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, odst. 29 nebo rozsudek ze dne 13. 11. 2014, sp. zn. 7 As 181/2014, poslední

odstavec), má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Tyto náklady jsou tvořeny částkou 3 x 3.100 Kč a 1 x 1.550 Kč za 4 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné vyjádření, účast při jednání soudu a účast při vyhlášení rozsudku) podle § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), odst. 2 písm. f) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Náhrada hotových výdajů činí podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu částku ve výši 4 x 300 Kč za čtyři úkony právní služby. K tomu přistupuje DPH ve výši 21 % z odměny a náhrad advokáta, neboť advokát je plátcem této daně. Přiznané náklady řízení ve výši 14.580,50 Kč navrhovatel uhradí k rukám zástupce odpůrce do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Tuto lhůtu považuje soud za přiměřenou.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 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.

Pardubice, 12. června 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

