



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců JUDr. Jany Kubenové a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. ve věci

navrhovatele: JUDr. J. H., Ph.D.
bytem

proti

odpůrci: Statutární město Jihlava
sídlem Masarykovo nám. 97/1, Jihlava

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Jihlava, schváleného usnesením zastupitelstva obce dne 26. 9. 2017, v rozsahu zařazení pozemku p. č. ..., katastrální území Jihlava, do stabilizované plochy veřejných prostranství,

takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územní plán Jihlava, schválený usnesením zastupitelstva dne 26. 9. 2017, v rozsahu zařazení pozemku p. č. ..., katastrální území Jihlava, do stabilizované plochy veřejných prostranství, **s e z a m í t á.**
- II. Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel podal ke zdejšímu soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Jihlava, schváleného usnesením Zastupitelstva města Jihlavy dne 26. 9. 2017 (dále též „napadený územní plán“), a to v rozsahu zařazení pozemku p. č., katastrální území Jihlava, do plochy veřejných prostranství – s převahou nezpevněných ploch (PZ).

I. Podstata věci

2. Napadený územní plán schválilo Zastupitelstvo města Jihlavy usnesením č. 260/17-ZM dne 26. 9. 2017 a nabyl účinnosti dne 20. 10. 2017.
3. Navrhovatel namítá, že napadený územní plán je v části týkající se pozemku p. č. v katastrálním území Jihlava (dále jen „pozemek p. č.“) v rozporu se zákonem a s požadavkem proporcionality a v části týkající se tohoto pozemku je zároveň nepřezkoumatelný, neboť byl zařazen bez náležitého odůvodnění do stabilizované plochy veřejných prostranství, přestože veřejným prostranstvím není.

II. Shrnutí návrhové argumentace

4. Navrhovatel je výlučným vlastníkem pozemku p. č., který tvoří historicky jeden celek s pozemky p. č. Na pozemku p. č. se nachází stavba č. p., kde nyní probíhá stavební řízení, jehož cílem je přestavba domu na bytový dům. Navrhovatel na pozemku p. č. plánuje vybudovat parkoviště, které bude sloužit obyvatelům obytného domu, přičemž jde o podmínku stanovenou stavebním úřadem. Navrhovatel má za to, že v rozporu se zákonem a se skutečným stavem určil odpůrce v napadeném územním plánu, že pozemek p. č. je stabilizovanou plochou veřejných prostranství – s převahou nezpevněných ploch (PZ). V minulosti sloužil tento pozemek jako manipulační plocha ve výrobním areálu, který se nacházel v budově č. p. na pozemku p. č. ... a po skončení výroby zarostl trávou. Pozemek p. č. ... byl vždy řádně oplocen, nikdy se nejednalo o veřejné prostranství, které by bylo bez omezení přístupné veřejnosti. Dle navrhovatele napadený územní plán v rozporu se skutečným stavem určil, že jde o plochu využívanou jako veřejné prostranství, a tím nepřiměřeně zasáhl do subjektivních práv navrhovatele.
5. Dále navrhovatel namítá, že odpůrce neprovedl test proporcionality, jinak by nutně dospěl k závěru, že zahrnutí pozemku p. č. do plochy veřejných prostranství není proporcionální. Nezákonnost postupu odpůrce lze vyvodit již v prvním kroku testu proporcionality, tedy kritériu vhodnosti. Legitimním cílem, který napadené omezení vlastnického práva (tedy vymezení plochy veřejného prostranství na pozemku p. č.) sleduje, je vytvoření podmínek pro oddech a denní relaxaci obyvatel. Tento legitimní cíl však napadený územní plán není schopno naplnit, neboť pozemek p. č. je oplocen a zčásti nepřístupný z důvodu příkrého svahu. Stejně tak potenciál naplnění legitimního cíle napadeným územním plánem je poměrně malý, neboť v dané lokalitě bydlí málo obyvatel, většina z nich navíc v rodinných domech se zahradou, jejich potřeba relaxace na veřejných prostranstvích tedy není nijak zvlášť intenzivní. Naopak zásah do vlastnického práva navrhovatele je zcela zásadní, neboť vymezením plochy veřejného prostranství dochází k omezení možnosti realizovat v plném rozsahu stavební plán

na sousedícím a téměř přímo na budovu č. p. ... navazujícím pozemku (přestavbu výrobního závodu na bytový dům, jiný bytový dům – je přímo spojen s tímto domem –). Pro stavební povolení a kolaudaci je nezbytně nutné, aby byla v jejich okolí k dispozici parkovací místa, která chtěl navrhovatel zbudovat na pozemku p. č. Kromě uvedeného omezení je důsledkem vymezení plochy veřejného prostranství na pozemku p. č. také možnost zřízení předkupního práva obci dle § 101 zákona č. 183/2006, zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), snížení hodnoty pozemku, nemožnost omezovat vstup na tento pozemek a z toho plynoucí nemožnost pozemek nerušeně v plném rozsahu užívat způsobem dle vůle jeho vlastníka. Ve svém souhrnu představují tato omezení nesrovnatelně větší zásah do vlastnického práva navrhovatele, než jaký je jejich potenciální přínos k naplnění sledovaného legitimního cíle.

6. Dále lze dle navrhovatele postupu odpůrce vytknout, že je nepředvídatelný; v rozporu s tím, co je v něm uvedeno, se nezakládá na současném stavu a představuje zásadní zásah do právní jistoty navrhovatele. Na základě zákonného vymezení podmínek vzniku veřejného prostranství nemohl navrhovatel rozumně předpokládat, že by na pozemku p. č. mohlo veřejné prostranství vzniknout. Při srovnání prostorové regulace v lokalitě lze dospět také k závěru, že zahrnutí pozemku p. č. do ploch veřejných prostranství je vůči navrhovateli diskriminační, neboť srovnatelné pozemky v této lokalitě (pozemek p. č.) byly na rozdíl od pozemku p. č. zařazeny do ploch pro bydlení a umožňují realizaci výstavby na úkor funkce zeleně. Oba zmiňované pozemky jsou dle katastru nemovitostí jako zahrady součástí zemědělského půdního fondu, přesto je odpůrce zařadil do ploch pro bydlení a tím snížil standard ochrany zeleně na těchto pozemcích.
7. Na závěr navrhovatel poukázal na to, že dle jeho názoru napadený územní plán postrádá jakékoli odůvodnění, proč byl pozemek p. č. zařazen do ploch veřejných prostranství. Napadený územní plán je tak v části týkající se pozemku p. č. nepřezkoumatelný. Veřejná prostranství mohou vznikat na soukromých pozemcích splněním zákonných znaků, ale pouze se souhlasem vlastníka tohoto pozemku, který se nejčastěji projeví tak, že vlastník pozemek ponechá bez jakéhokoliv omezení (zejména bez oplocení) přístupný komukoli k obecnému užívání. Pozemek p. č. však ve skutečnosti ani dle evidence v katastru nemovitostí nenaplnňuje znaky veřejného prostranství a jeho vlastník žádným způsobem neprojevil vůli věnovat tento pozemek k veřejnému užívání. Zahrnutí pozemku p. č. do stabilizované plochy veřejných prostranství postrádá jakékoli logické zdůvodnění a neodpovídá skutečnosti, což vede k závěru, že odpůrce musel v případě tohoto pozemku udělat chybu a touto chybou významně zasáhl do vlastnického práva navrhovatele.

III. Shrnutí stanoviska odpůrce

8. Podle odpůrce byl napadený územní plán zpracován a pořízen podle příslušných ustanovení stavebního zákona, stejně tak byl před předložením ke schválení zastupitelstvem přezkoumán a odůvodněn podle § 53 stavebního zákona. Podle výpisu z operátu katastru nemovitostí nebyl ke dni schválení napadeného územního plánu navrhovatel vlastníkem pozemku p. č. Navrhovatel ani nikdo jiný nevznesl v průběhu celého projednávání napadeného územního plánu připomínku, námitku ani požadavek do zadání vztahující se k pozemku p. č. Odpůrce uvedl, že nyní je pozemek p. č.

zařazen do plochy s rozdílným způsobem využití „Plochy zpevněných prostranství – s převahou nezpevněných ploch (PZ)“. V předchozím územním plánu byl tento pozemek zařazen do stavové plochy sídelní zeleně, nad kterou byla vymezena zóna návrhového funkčního využití smíšené zóny městského typu; tu odpůrce poukazuje na výřezy z hlavního výkresu původního územního plánu, které včlenil do svého vyjádření. Dále odpůrce uvedl, že pozemky p. č. a leží v nejstarší části Jihlavy v těsné blízkosti kostela sv. Jana Křtitele na Jánském kopečku. Spolu s okolními pozemky vytváří kolem kostela kompozičně důležitý zelený prstenec, který je třeba ve veřejném zájmu chránit, neboť je významný především z hlediska historického, jedná se o místo vzniku původního města a dodnes slouží jako kulturní centrum. Skutečnost, že jsou dotčené pozemky oploceny a nejsou volně přístupné, nemá na jejich funkci pohledového prstence žádný vliv, navíc je zahrada na pozemku p. č. dlouhodobě neudržovaná. Dále odpůrce sdělil, že napadený územní plán stanovuje koncepci města bez ohledu na vlastnictví jednotlivých pozemků a je řešený v měřítku 1 : 5 000, proto jsou samostatně vymezovány plochy s rozdílným způsobem využití menší než 2 000 m² jen ve výjimečných případech. V případě, že by byly vymezeny všechny plochy s rozdílným způsobem využití pro každý pozemek zvlášť, napadený územní plán by zcela pozbyl přehlednosti a čitelnosti koncepce rozvoje celého města. V souladu s platnou legislativou i zvyklostmi v územním plánování je takové vymezení v pořádku, stejně tak i skutečnost, že napadený územní plán neobsahuje odůvodnění vymezení každého jednotlivého pozemku na území města. Ze skutečného stavu pozemku p. č. v době tvorby nového územního plánu nemohly být zpracovateli ani pořizovateli patrné záměry vlastníka na změnu v území. Dosavadní využití přilehlého domu nevyžadovalo takové množství parkovacích míst jako v případě plánovaného využití pro bytový dům. Pozemek p. č. může vlastník nadále užívat jako zahradu, avšak připustit stavební aktivity v místě těsně navazující na místo historicky i kulturně významné odpůrci připadá nevhodné, proto stávající soukromou zeleň přiřadil do ploch veřejných prostranství.

IV. Shrnutí repliky navrhovatele

9. Ke tvrzením odpůrce navrhovatel uvedl, že skutečnost, že nebyl ke dni schválení napadeného územního plánu vlastníkem pozemku p. č. ..., je irelevantní, neboť se v daném případě jedná o protizákonnost napadeného územního plánu bez ohledu na to, kdo byl vlastníkem tohoto pozemku. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, též vlastník nemovité věci, který své vlastnické právo nabyt až po vydání opatření obecné povahy, může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Dle navrhovatele lze analogicky poukázat též na skutečnost, že aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může být dána i v případě spolku, který vznikl až poté, co opatření obecné povahy bylo přijato a nabylo účinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38). Dále navrhovatel uvedl, že omezení vlastnického práva je zde naprosto zásadní, není dáno pouze ve vztahu k parkování, nýbrž také k dalším možným způsobům využití, tedy plochy smíšené (jak byl pozemek p. č. původně veden), kde lze stavět téměř cokoliv pro potřeby domu, naopak na ploše veřejné zeleně to nelze. Pozemek p. č. je historicky designován k tomu, aby byl využíván k bydlení (viz historické fotografie). Ke tvrzení odpůrce, že navrhovatel nevznesl požadavek na odůvodnění vymezení dotčených pozemků, navrhovatel uvedl, že

odpůrce byl povinen odůvodnění uvést bez ohledu na případný požadavek navrhovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136). Dle navrhovatele tvrzení odpůrce, že se v daném případě jedná o funkční veřejný prostor kolem kostela sv. Jana Křtitele, neodpovídá skutečnosti, neboť se vždy jednalo o soukromý pozemek. Navrhovatel uzavřel, že pozemky přilehlé ve vlastnictví odpůrce jsou dostatečné k ochraně zájmů města Jihlavy jako okolí kostela a není důvod je rozšiřovat do soukromých pozemků. V příloze žalobce dokládá schéma pozemků. Napadený územní plán je tak dle navrhovatele v rozporu se zákonem z důvodu absence legitimních a zákonných cílů a absence principu subsidiarity a proporcionality.

V. Posouzení věci

10. Zdejší soud byl při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Zároveň se řídil i judikaturou Nejvyššího správního soudu, která se vztahuje k přezkumu opatření obecné povahy. Zdejší soud neshledal návrh důvodným.
11. V první řadě se zdejší soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Obecně lze za podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s. ř. s. považovat existenci opatření obecné povahy, dodržení zákonem stanovené lhůty pro podání návrhu a aktivní a pasivní legitimaci. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je obsažena v § 101a a násl. s. ř. s., podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.
12. Přípustným je tedy takový návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy 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. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: *„Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) 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 povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž*

provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

13. Současně je při posuzování otázky aktivní legitimace navrhovatele zcela bez významu, zda podal námitky k návrhem napadenému územnímu plánu či nikoli. Jak totiž uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, „skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace“. Rozšířený senát zdůraznil, že důvody a okolnosti případné procesní pasivity budou vždy individuální. Například při opakovaném veřejném projednání návrhu už navrhovatel nevznese námitku, kterou uplatnil při prvním projednávání; nebo je při schvalování návrhu vyhověno námitkám třetí osoby a územní plán je schválen v jiné podobě, na kterou už navrhovatel nebude moci zareagovat; nebo původní vlastník žádné námitky neuplatnil, ale důsledky územního plánu dopadnou na jeho právního nástupce, který se stal vlastníkem až po schválení územního plánu. Tyto okolnosti tedy nemohou být důvodem pro odmítnutí návrhu kvůli nedostatku procesní legitimace navrhovatele; soud by se však jimi měl zabývat při zkoumání legitimace věcné (tedy při zkoumání důvodnosti návrhu) a měl by vždy konkrétně zvažovat, zda a do jaké míry bude moci navrhovatel uspět s námitkami poprvé uplatněnými až před soudem.
14. Navrhovatel tedy v nyní posuzované věci disponuje aktivní legitimací k podání návrhu, i když v průběhu pořizování napadeného územního plánu nebyl vlastníkem pozemku p. č., a proto byl zcela pasivní. V posuzované věci aktivní legitimace navrhovatele vyplývá ze skutečnosti, že nyní je vlastníkem pozemku p. č., ve vztahu k němuž požaduje napadený územní plán přezkoumat.
15. Podmínka pasivní legitimace odpůrce je také splněna.
16. Územní plán se podle § 43 odst. 4 věty poslední stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadený územní plán byl přijat a následně vyvěšením na úřední desce (včetně elektronické) vyhlášen odpůrcem dne 5. 10. 2017, podle § 173 odst. 1 správního řádu nabyt účinnosti dne 20. 10. 2017. Jde o existující (účinný) územní plán.
17. Dále zdejší soud posuzoval, zda byl návrh podán včas. Z pohledu včasnosti návrhu je podstatné, že napadený územní plán nabyt účinnosti dne 20. 10. 2017. Návrh byl podán dne 28. 12. 2018, tedy za účinnosti s. ř. s. ve znění zákona č. 225/2017 Sb. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. v tomto znění lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Napadáno je opatření obecné povahy z doby před účinností zákona č. 225/2017 Sb., proto se uplatní přechodné ustanovení podle čl. XXXVIII odst. 3 zákona č. 225/2017 Sb., podle kterého

v případě opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle tohoto ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyne za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. To tedy znamená, že pro podání návrhu v nyní posuzované věci je aplikovatelná lhůta pro podání návrhu končící dne 1. 1. 2019. Podal-li tedy navrhovatel návrh dne 28. 12. 2018, byl podán včas.

18. Při meritorním přezkumu napadeného územního plánu postupoval zdejší soud dle algoritmu, vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 (publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle kterého je třeba při zkoumání důvodnosti návrhu postupovat v pěti krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Ve druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.
19. Zdejší soud je (s nabytím účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Přesto první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti [též odst. 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS (věc *Změna územního plánu obce Moravany*)].
20. Zastupitelstvo města Jihlavy bylo na základě § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 55 stavebního zákona nadáno pravomocí vydat územní plán města Jihlavy. Napadený územní plán byl vydán orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc, meze působnosti tak překročeny nebyly. Navrhovatel nijak nezpochybnuje otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani zdejší soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto mohl přistoupit ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem daným způsobem.

21. Pokud jde o proces vydání územního plánu (bod třetí algoritmu), stavební zákon předepisuje splnění relativně velkého množství zákonných podmínek. Samotný proces pořizování napadeného územního plánu a procedurální okolnosti předcházející jednání zastupitelstva však nebyly nikterak zpochybňovány, ani zdejší soud neshledal, že by tento proces trpěl jakoukoli vadou, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.
22. V nyní posuzované věci navrhovatel brojí proti zařazení pozemku p. č. do plochy veřejných prostranství – s převahou neuzpevněných ploch. Podle navrhovatele zařazením tohoto pozemku do této plochy došlo k zásahu do jeho vlastnického práva, neboť na tomto pozemku žalobce nemůže vybudovat parkoviště, jehož výstavba je nezbytná k udělení stavebního povolení a kolaudaci stavby budovy na sousedním pozemku. Jednotlivé návrhové body ve svém souhrnu směřují k poslednímu bodu výše uvedeného algoritmu – k otázce proporcionality.
23. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, uvedl, že „[v] procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.“ V rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“. Rozšířený senát se v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, zabýval přiměřeností obsahu územního plánu a dospěl k závěru, že „[v] rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu [...] Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře.“.
24. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, v rámci tvrzeného zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby soud především zkoumá „...zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního

plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřijatelného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře.“. Není to ovšem zásadně soud, kdo by měl o naznačených otázkách ohledně proporcionality zásahu rozhodovat tzv. v první linii. Navrhovatel ani jeho právní předchůdce nepodali v rámci přípravy napadeného územního plánu námitky ani připomínky. To plyne z obsahu spisu a nesporné je to i mezi navrhovatelem a odpůrcem. Podrobně se judikaturou týkající se důsledků procesní pasivity v procesu přípravy opatření obecné povahy zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, na který lze v podrobnostech odkázat. Poukázal na to, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 (č. 2215/2011 Sb. NSS), „sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním

procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli.“ Na základě dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, pak dospěl k následujícím závěrům: „Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu. [...] Ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (rozšířený senát měl podle všeho ve výše citovaném usnesení na mysli ochranu dobré víry všech osob, jichž se územní plán dotýká a jež se procesu jeho přijímání účastnily, nikoliv např. jen sousedů pozemku, jehož využití určené územním plánem navrhovatel zpochybňuje). Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. [...] Zda se o závažný důvod pro zrušení územního plánu jedná, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Typickým příkladem takovéto situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky (na tento typ nezákonnosti pamatuje již výše citované usnesení rozšířeného senátu). Nepůjde však o příklad jediný. Nejvyšší správní soud dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí. [...] Sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo.“. Zdejší soud neshledává v nyní posuzované věci žádný důvod se od těchto závěrů odchýlit.

25. Podobně jako v případě řešeném v citovaném rozsudku č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, i v této věci navrhovatel hájí svá soukromá práva (zejména později nabyté právo vlastnit majetek) a zpochybňuje věcné řešení zvolené v napadeném územním plánu ohledně budoucího využití jeho pozemku (tj. nemožnost zde vybudovat parkoviště). Pokud jde o pasivitu navrhovatele, tomu ji lze stěží vytýkat, prostor k procesní aktivitě však jistě měl jeho právní předchůdce.

26. Napadený územní plán v Části I - Výrok na straně 73 vymezuje plochy veřejných prostranství s převahou nepevněných ploch tak, že jejich hlavním využitím je: „*Plochy veřejných prostranství za účelem umístění zeleně veřejného charakteru, plochy s vysokým podílem zeleně, vodních ploch a toků v zastavěném území a zastavitelných plochách (veřejná zeleně); přírodní a uměle založená zeleně. Plochy veřejné ochranné zeleně na rozhraní ploch rozdílného funkčního využití.*“ Dále je zde pak vymezeno přípustné využití: „*dětská hřiště, související a doplňující prvky drobné architektury, nezbytná zařízení dopravní a technické infrastruktury, plochy pro kontejnery a nádoby na směsný, tříděný a objemný komunální odpad*“ a podmíněně přípustné využití: „*parkoviště, odstavná stání*“, k čemuž se dále pojí podmínka, že „*parkoviště a odstavná stání v rozsahu pro užívání souvisejícího veřejného prostranství s převahou zeleně.*“ Lze si sice představit, že by napadený územní plán v části vymezení ploch veřejných prostranství – s převahou nepevněných ploch mohl být podrobnější v odůvodnění, pokud by v průběhu přípravy napadeného územního plánu někdo předeslal pochybnosti ohledně jeho nezbytnosti, vhodnosti a zákonnosti, nepředeslal-li je nikdo, je zdejší soud toho názoru, že odůvodnění je dostatečné.
27. V případě, že navrhovatel vstoupil do práv a povinností předchozího vlastníka (právního předchůdce), nemohl ani nabýt více práv, než měl předchozí vlastník. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49, „...*Pokud ten (původní vlastník, pozn. soudu) svou procesní pasivitou omezil rozsah možného následného soudního přezkumu opatření obecné povahy, k němuž by byl legitimován z titulu svého vlastnického práva k předmětným nemovitostem, pak převodem vlastnického práva přechází toto omezení i na nabyvatele těchto nemovitostí. Nutno však dodat, že se jedná pouze o omezení soudního přezkumu (týkající se především nároků na odůvodnění opatření obecné povahy a posuzování proporcionality určitého řešení), nikoliv jeho vyloučení.*“ [...] „*Kdyby Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci stěžovatelů, připustil by možnost účelového obcházení závěrů, které vyplývají z citované judikatury. Kromě toho by tím nemohla být nijak překlenuta základní překážka soudního přezkumu, a sice že správní soud nemůže provést odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnického práva, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Správnímu orgánu pak nelze vytýkat, že takové posouzení neprovedl, jestliže nikdo z dotčených vlastníků žádnou výtku v tomto směru nevznnesl.*“
28. Za této situace zdejší soud v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, vážil, zda zde přesto není dán závažný důvod návrhovými argumentům vyhovět, žádné důvody, z nichž by bylo možno dovodit nepřiměřené zatížení vlastnického práva navrhovatele, však neshledal, a to především proto, že i před přijetím napadeného územního plánu nebyl pozemek p. č. jakkoliv využíván a zarostl trávou, jak uvedl sám navrhovatel (v žalobě na str. 5) a potvrdil i odpůrce. Fakticky je tedy zachováván stav, jaký zde byl před přijetím napadeného územního plánu.
29. Dále navrhovatel namítal rozpor napadeného územního plánu s ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož „*cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*“, jakožto rozpor s hmotným právem, neboť zařazení pozemku p. č. do ploch

veřejného prostranství s převahou nezpevněných ploch nesplňuje cíle územního plánu a požadavek pro udržitelný územní rozvoj.

30. V napadeném územním plánu, v jeho *Části II. – Odůvodnění*, je vyhodnocován soulad s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací [kapitola 2.a), strany 13 – 35], dále je vyhodnocován soulad s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území [kapitola 2.b), strany 35 – 37], soulad s požadavky stavebního zákona [kapitola 2.c), strany 37 – 42] a soulad s požadavky zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů [kapitola 2.d), strany 42 – 43]. Pokud jde o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, to je obsaženo na stranách 44 – 45 v kapitole 3.a) nazvané *Zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení včetně vlivů na životní prostředí*. Navrhovatel neuvádí, v čem konkrétně se napadený územní plán v této části dotýká pozemku p. č. či z jakého důvodu by měl být v uvedených ohledech v rozporu se zákonem, a zdejší soud nic nezákonného na takto pojatém odůvodnění neshledává.
31. Zdejší soud nutně vychází z toho, že přezkum územního plánu nemůže být nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území, a tím spíše ne v situaci, nebyl-li tento spor řešen před vydáním územního plánu; rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, dovodil, že i přes procesní pasivitu navrhovatele lze podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, nicméně úspěšnost takového návrhu je pak dána spíše výjimečně – a to pokud procesní pasivita navrhovatele vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na které poukazuje, jsou závažného rázu a mají dopad na veřejné zájmy. V případě pasivity navrhovatele i jeho právního předchůdce by tedy bylo možno návrhu vyhovět toliko v případě závažných důvodů; tyto důvody Nejvyšší správní soud rozvedl v navazujícím rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, s tím, že „...za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“. Navrhovatel však nepoukázal na žádné porušení kogentních procesních norem či hmotněprávních norem (kromě obecné námitky vztahující se k § 18 stavebního zákona) a ani zdejší soud žádnou zjevnou nezákonnost zvoleného řešení *prima facie* neshledal. Navrhovatel výhradně hájil své právo vlastnit majetek za současného zpochybnění věcného řešení zvoleného napadeným územním plánem ohledně využití pozemku p. č.
32. Za daného skutkového a právního stavu věci zdejší soud uzavírá, že návrh není důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

VI. Náklady řízení

33. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s

tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Brno 26. dubna 2019

David Raus v.r.
předseda senátu