



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci navrhovatele: **D. P.**, zast. JUDr. Hanou Klusáčkovou, advokátkou se sídlem Údolní 11, Brno, proti odpůrci: **obec V.**, se sídlem Školní 1, V., zast. JUDr. Radkem Machem, advokátem Mach & Mrázik, advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Pražákova 1008/69, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu V., vydaného zastupitelstvem obce V. dne 28. 8. 2014, s účinností dne 16. 9. 2014,

t a k t o :

- I.** Návrh **s e z a m í t á.**
- II.** Navrhovatel **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Navrhovatel se návrhem podaným u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) dne 1. 9. 2017 domáhal zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu V. (dále též „ÚP V.“), vydaného zastupitelstvem obce V. dne 28. 8. 2014, s účinností dne 16. 9. 2014, a to

konkrétně „v části vymezení plochy BR Z 18, BR Z 19, a části plochy UP 61 mezi plochami BR Z 18, BR Z 19 a části plochy DT 5 mezi plochami BR Z 18, BR Z 19 na části pozemků p. č. x a p. č. x v k. ú. V. n. S.“

II. Návrh

Navrhovatel je vlastníkem uvedených pozemků zapsaných v katastru nemovitostí na LV č. x pro obec V. a tvrdí, že napadeným územním plánem obce V. byl zkrácen na svých právech (viz dále). Na základě toho pak dovozuje svoji aktivní legitimaci pro podání návrhu, i když nebyl aktivní v procesu pořizování územního plánu a nepodal k jeho návrhu ani námítky ani připomínky; k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116.

Dle navrhovatele je napadený územní plán v části navrhované ke zrušení nezákonný, a to jednak pro rozpor mezi jeho textovou a grafickou částí, jednak pro omezení ústavně zaručeného práva navrhovatele vlastnit majetek nad rámec nezbytně nutné míry a nejšetrnějšího zásahu – porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Ve vztahu k takto formulovaným základním návrhovým bodům navrhovatel pak vedl bližší argumentaci, kterou vystavěl takto:

V textové části ÚP V. je tvrzeno přebírání řešení z původní územně plánovací dokumentace – tedy Územního plánu sídelního útvaru V. z roku 1996 (dále též „ÚPN SÚ V.“), a to ve znění změn č. 1 – 6, přičemž poslední změna č. 6 byla schválena dne 7. 10. 2010. Při srovnání grafické části ÚP V. s grafickou částí ÚPN SÚ V. lze ovšem zjistit, že dochází ke změnám namísto tvrzeného prostého přebírání či přejímání původního řešení. Z toho navrhovatel dovozuje primárně rozpor mezi textovou a grafickou částí ÚP V., jakož i vnitřní rozpornost, nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť z odůvodnění textové části ÚP V. (II.1.6. a II.4.3.) nejsou patrné konkrétní plochy, které byly přejaty a které byly naopak přehodnoceny, vypuštěny, příp. u nich bylo změněno funkční využití, a absentují zde též rozhodovací důvody pro úpravy ploch původně vymezených v ÚPN SÚ V. Současně navrhovatel poukázal na neurčitost účelového určení jeho pozemků s tím, že ÚP V. v textové části ani v žádném z výkresů nepoužívá v řešeném území označení pozemků parcelním číslem podle katastru nemovitostí. Z toho důvodu není zřejmé, k jakému účelu jsou jeho pozemky p. č. x x, v k. ú. V. n. S., z hlediska územního plánování určeny, resp. zjištění účelu využití těchto pozemků je možné pouze při užití více zdrojů – a to patřičného zvětšení příslušného výkresu grafické části a srovnání poloh pozemků v grafické části s polohou pozemků dle pozemkové mapy katastrálního území V. nad Svratkou.

Na základě tohoto srovnání navrhovatel následně konstatoval, že jeho pozemky leží v lokalitě označované v ÚP V. jako lokalita „za ul. P.“, kde jsou dle výkresu základního členění vymezeny plochy BR Z 18, BR Z 19 a BR Z 20, vymezuující bydlení v rodinných domech, a dále plocha UP 61, vymezuující veřejné prostranství, a plocha DT 5, vymezuující veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu:

- k plochám BR Z 18, BR Z 19 a BR Z 20 navrhovatel obsáhle citoval z ÚP V., konkrétně z: I.A textová část (I.C.1., I.C.3., I.L.), II.A textová část odůvodnění (II.4.4., II.9.1.), a i s odkazem na ÚPN SÚ V. konstatoval, že jeho pozemky byly původně v zastavitelné ploše označené Bv (3.9 a 6.4), vymezující venkovské bydlení. Nyní, ač se z textové části ÚP V. žádná konkrétní změna oproti původnímu stavu nepodává, z grafické části ÚP V. při srovnání s grafickou částí ÚPN SÚ V. je patrné, že došlo ke změně v rámci vymezených ploch BR Z 18 a BR Z 19 – konkrétně pozemky navrhovatele již nejsou zahrnuty do plochy vymezující bydlení v rodinných domech (viz namítaný rozpor textové a grafické části ÚP V.).
- k ploše ÚP 61 navrhovatel opět obsáhle citoval z ÚP V., konkrétně z: I.A textová část (I.D.2.), II.A textová část odůvodnění (II.4.8., II.5.2., II.9.1.) a konstatoval nijak neodůvodněné odchylení se od ÚPN SÚ V., konkrétně od územní studie V. „P“, 10/2009, neboť návrh veřejného prostranství pro vedení místní komunikace a inženýrských sítí, zajišťující přístupnost k plochám BR Z 18, 19, 20, 21 a 31, není vymezen na původních pozemcích (viz namítaný rozpor textové a grafické části ÚP V., vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost výroku a odůvodnění textové části ÚP V., nepřezkoumatelnost odůvodnění textové části pro nedostatek důvodů).
- k ploše DT 5 navrhovatel znovu ocitoval části ÚP V., konkrétně z části: I.A textová část (I.G.), I.A textová část odůvodnění (II.6.) s tím, že tato plocha je vymezena mj. na jeho pozemcích shodně jako plocha ÚP 61, přičemž z jakého důvodu došlo k přemístění těchto ploch v části situované mezi plochami BR Z 18 a BR Z 19 výhradně na pozemky navrhovatele není uvedeno; toto přemístění nebylo požadováno žádnou námitkou, připomínkou ani stanoviskem. Naopak v ÚP V. je odkazováno na předchozí územně plánovací dokumentaci – ÚPN SÚ V., vč. územní studie 10/2009, kde však byla plánovaná dopravní i technická infrastruktura umístěna nikoli na pozemcích navrhovatele p. č. x a x (tyto byly vymezeny v ploše venkovské bydlení), nýbrž vedle při okraji pozemku p. č. x, jehož převážná část byla rovněž umístěna v ploše využitelné pro venkovské bydlení.

Navrhovatel tak vedle rozpornosti textové a grafické části a dalších výše zmíněných vad ÚP V., namítl nezákonnost ÚP V. též proto, že došlo k porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. V daném kontextu totiž k vymezení plochy veřejně prospěšné stavby (ÚP 61, resp. DT 5 mezi plochami BR Z 18 a BR Z 19) došlo na základě ničím nezdůvodněného upřednostnění jiného soukromého zájmu nad vlastnictvím navrhovatele.

V závěru proto navrhovatel navrhl, aby krajský soud ve shora citovaných částech (ad I. odůvodnění tohoto rozsudku) napadený územní plán obce V. zrušil s tím, že pro podporu své argumentace poukázal ještě na judikaturu Nejvyššího správního soudu, a sice rozsudek ze dne 9. 4. 2015, č. j. 2 As 175/2014 – 73 (ve vztahu k návrhovému bodu ohledně rozporu textové a grafické části), a usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (ve vztahu k návrhovému bodu porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu).

III. Vyjádření odpůrce

Odpůrce nejprve vyjádřil souhlas s navrhovatelem v tom, že je dána jeho aktivní legitimace k podání návrhu, a to i přes neúčast navrhovatele při tvorbě územního plánu; odkázal přitom na již navrhovatelem citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, a dále pak také na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 96/2014 – 62.

Ve zbytku svého vyjádření odpůrce označil návrh na zrušení části územního plánu jako překvapivý s tím, že již z pohledu stability v daném území nelze připustit jeho věcnou revizi v případě, že v procesu územního plánování navrhovatel nevzněl žádnou připomínku ani námítku. Odmítl, že by byla grafická část ÚP V. v rozporu s jeho odůvodněním a odkazuje-li navrhovatel na územní studii a jiné technické řešení v území, měla být tato diskuse dle odpůrce vedena v rámci procesu tvorby územního plánu. K odkazům navrhovatele na kapitolu historického vývoje odpůrce poznamenal, že se jedná spíše o uvozovací teze územního plánu, nikoli konkrétní odůvodnění; stejně tak nepřesné je podle jeho názoru též to, pokud navrhovatel argumentuje tím, že došlo ke změně územního plánu. Napadený ÚP V. je totiž zcela novým územním plánem a nikoli změnou předchozího platného územního plánu. Z přijatého řešení je zřejmé funkční využití dotčených pozemků navrhovatele, na kterých bude místní komunikace (zajišťující přístup k plochám BR Z 18, 19, 20, 21 a 31 v západní části obce).

Závěrem odpůrce dodal, že plochou pro komunikaci není dotčena celá plocha pozemků navrhovatele s tím, že případnou změnou, resp. zrušením územního plánu – byť v části – by koncepce celé lokality ztratila smysl a bylo by nutné hledat jiné a z pohledu tvorby územního plánu nákladné řešení; to vše jen pro neúčast navrhovatele při procesu tvorby územního plánu. S ohledem na uvedené navrhl odpůrce, aby krajský soud návrh zamítl.

III. Replika navrhovatele

K vyjádření odpůrce podal navrhovatel repliku, v níž poukázal především na účelové užití judikatury Nejvyššího správního soudu – konkrétně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, dle kterého platí, že návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvlášť oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu. A navrhovatel od počátku tvrdí, že napadenou částí opatření obecné povahy na svých právech zkrácen byl, a to tím, že na rozdíl od každého z vlastníků sousedních pozemků ležících ve vymezených plochách BR Z 18, BR Z 19 (a konkrétní části plochy UP 61 a plochy DT 5, vymezené jako plocha určená k vyvlastnění) jsou dopady do sféry výkonu vlastnických práv navrhovatele k pozemkům likvidační (co do využití převážné části pozemků). K odkazu na odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 96/2014 – 62 navrhovatel poznamenal, že podstata této věci byla odlišná, neboť navrhovatel – rovněž nečinný při procesu přijímání územního plánu – se zde domáhal zrušení územního plánu pro procesní vady spočívající ve vadném projednání námitek jiných osob.

V závěru repliky navrhovatel popřel, že by vyhověním návrhu na zrušení části ÚP V. došlo ke ztrátě smyslu koncepce celé lokality a že by bylo nutné hledat jiné, nákladné řešení; poukázal přitom mj. na řešení navrhované v územní studii 10/2009, na kterou ostatně odkazuje i samotný ÚP V. a která předjímala jiné řešení.

IV. Posouzení věci

Napadenou část opatření obecné povahy – územního plánu obce V. krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů, ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a působnost odpůrce k vydání územního plánu, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání územního plánu, přičemž dopěl k závěru, že **návrh není důvodný**.

O návrhu rozhodl krajský soud v souladu s § 51 odst. s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť navrhovatel i odpůrce s tímto postupem vyslovili souhlas a krajský soud sám jednání za účelem provádění dokazování nenařizoval; vycházel z předložených dokumentů, jež jsou součástí spisové dokumentace (jak k napadenému opatření obecné povahy – ÚP V., tak k jemu předcházející územně plánovací dokumentaci – ÚPN SÚ V.), kterou se podle konstantní judikatury správních soudů zpravidla dokazování neprovádí (k tomu blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2382/2011 Sb. NSS)].

IV.1. Podmínky řízení

Krajský soud neshledal nedostatek procesních podmínek řízení, které jsou předpokladem přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí a mezi které lze zařadit samotnou existenci opatření obecné povahy a včasnost jeho napadení, aktivní procesní legitimaci navrhovatele, pasivní procesní legitimaci odpůrce a formulaci závěrečného návrhu.

Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu – viz § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a v tomto směru není pochyb, že napadený územní plán obce V. představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Návrh podaný dne 1. 9. 2017 směřoval proti části opatření obecné povahy – územnímu plánu obce V., který byl vydán dne 28. 8. 2014 a nabyl účinnosti dne 16. 9. 2014; tzn., že návrh byl podán včas – před uplynutím zákonem předpokládané tříleté lhůty počítané ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). A zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení konkrétně vymezené části územního plánu obce V..

Pokud jde o podmínku pasivní procesní legitimace, zde je třeba poznamenat, že podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. 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, přitom platí, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení

územního plánu (nebo jeho změny) je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán (nebo jeho změnu) vydalo. V daném případě je tak odpůrcem obec V., jejíž zastupitelstvo napadený územní plán vydalo.

K osobě navrhovatele a jeho aktivní procesní legitimaci pak krajský soud konstatuje, že také tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí zkrácení svých práv v důsledku vlastnictví pozemku v území, které je regulované napadeným územním plánem obce V.. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: „...*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem*“. Vlastnictví nemovitosti přitom prokázal navrhovatel výpisem z katastru nemovitostí (konkrétně listem vlastnictví 489 pro katastrální území V. nad Svratkou). Skutečnost, že navrhovatel neuplatnil námitky proti napadenému opatření obecné povahy, na jeho aktivní procesní legitimaci jako takové ničeho nemění; k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, dle kterého neuplatnění námitek nebo připomínek ve fázích přípravy opatření obecné povahy nezabavuje navrhovatele práva podat návrh na zrušení předmětného opatření nebo jeho části.

Jinými slovy – to, že navrhovatel v průběhu řízení o územním plánu nepodal žádné námitky ani připomínky, není otázkou podmínek řízení, konkrétně jeho aktivní procesní (návrhové) legitimace. Nicméně jde o otázku, kterou je třeba řešit v rámci legitimace věcné, tj. důvodnosti návrhu, jež je rozebrána níže.

IV.2. Soudní přezkum části opatření obecné povahy – ÚP V.

Krajský soud v návaznosti na splnění procesních podmínek řízení přistoupil k vlastnímu soudnímu přezkumu části opatření obecné povahy – ÚP V., přičemž vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle níž soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

Jde o jednotlivé na sebe navazující kroky, které představují logickou sekvenci řešení relevantních otázek, jimiž se soud zabývá při zkoumání důvodnosti návrhu. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

Zde je však nutno zdůraznit, že při postupu podle tohoto algoritmu je nyní krajský soud (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. I přes to je zřejmé,

že první dva kroky algoritmu krajský soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (shodně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

Účastníci v daném případě nijak nespoučují otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani krajský soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Pravomoc zastupitelstva obce V. vydat (v samostatné působnosti) územní plán je dána zákonem [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] a není sporná, stejně tak jako není sporné nepřekročení mezi zákonem vymezené působnosti: věcné (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává svoji pravomoc), osobní (okruh osob, vůči kterým působí), prostorové (na jakém území vykonává svoji pravomoc) a časové (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má daný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). Proto krajský soud mohl přistoupit přímo ke krokům dalším.

V těchto krocích je již krajský soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Každý návrh tak musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Vedle toho se však jako podstatné jeví také zavedení koncentrace řízení, kdy po podání návrhu s výše uvedenými návrhovými body již „nelze v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body“ (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).

To znamená, že soudní přezkum je zásadním způsobem ovlivněn obsahem samotného návrhu, z něhož je nutno vycházet, a to při vědomí toho, že soud by měl zasahovat do veškerých činností v rámci územního plánování co možná nejméně. Soud by měl zůstat primárně v pozici toho, kdo je garantem zákonnosti, tedy zkoumat porušování předpisů a nemít zájem na jakémkoli zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v daném případě územního plánu, resp. jeho změny. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem; tím je jednoznačně zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu.

Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. V nyní posuzovaném případě navrhovatel zpochybňoval zákonnost části opatření obecné povahy – ÚP V. z několika důvodů koncentrovaných do dvou základních návrhových bodů, a sice shora zmíněného rozporu textové a grafické části ÚP V., vč. dalších dílčích vad, a porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva navrhovatele v důsledku vymezení plochy veřejně prospěšné stavby na jeho pozemcích p. č. x a x.

IV.2.1. K rozporu textové a grafické části opatření obecné povahy – ÚP V.

Krajský soud k těmto návrhovým bodů z odpůrcem předložené spisové dokumentace ověřil, že podle předchozího územního plánu – ÚPN SÚ V., ve znění změn č. 1 až 6, měly oba zmíněné pozemky navrhovatele jako stávající využití: Zz – zahrady rodinných domů, zemědělské pozemky všeho druhu, přičemž jako navrhované využití měly: Bv 3.9 a Bv 6.4 – bydlení venkovského typu; k tomu je dlužno dodat, že na části pozemků navrhovatele bylo navrhované využití Bv 3.9 schváleno změnou č. 3 ÚPN SÚ V., usnesením zastupitelstva obce V. ze dne 28. 8. 2005, a na další části pozemků navrhovatele bylo navrhované využití Bv 6.4 schválenou změnou č. 6 ÚPN SÚ V., usnesením zastupitelstva obce V. ze dne 7. 10. 2010.

Ještě před schválením změny č. 6 ÚPN SÚ V. byla na základě požadavku obce V. zpracována Ing. arch. S. K. územní studie označená jako územní studie V. „P.“, datum 10/2009 (dále jen „územní studie 10/2009“), a to s cílem prověřit kapacity nových rozvojových ploch určených pro bydlení. Studie vycházela z aktuální, schválené územně plánovací dokumentace, ze zadání a konzultací s obcí V. a měla mj. „*navrhnout způsob obytné zástavby a parcelaci v plochách určených k výstavbě rodinných domů (dle ÚPD – lokalita 3.8, 3.9 a 5.1 – v návaznosti na plochy 4. 1, 4.4)*.“ S ohledem na uvedenou časovou posloupnost tedy územní studie 10/2009 pracovala s již navrženou plochou Bv 3.9, současně však pracovala v dané lokalitě také s novou výstavbou, resp. novou plochou právě při ploše Bv 3.9 – teprve následně schválenou na základě změny č. 6 ÚPN SÚ V. (viz výše). Z hlavního výkresu, který je součástí územní studie 10/2009, přitom plyne, že pozemky navrhovatele byly z velké části zařazeny do plochy zástavby rodinnými domy venkovského typu jak v případě již schválené plochy Bv 3.9, tak i v případě následně schválené plochy Bv 6.4; dopravně zklidněná komunikace a veřejná zeleň byla umístěna hned vedle pozemků navrhovatele při okraji sousedního pozemku p. č. x.

Lze tedy shrnout, že podle předchozího územního plánu – ÚPN SÚ V. nejen, že byly předmětné pozemky navrhovatele součástí širšího území navrženého k využití pro bydlení, ale s odkazem na územní studii 10/2009 byly v rámci tohoto využití také z velké většiny zahrnuty jako plochy přímo určené pro obytnou zástavbu.

Následně vydáním zcela nového územního plánu – ÚP V., usnesením zastupitelstva obce V. ze dne 28. 8. 2014, došlo ke změně navrhovaného využití pozemků navrhovatele, když navrhované plochy vymezující veřejné prostranství a veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu vymezené původně na pozemku p. č. x byly posunuty směrem na západ a nově vymezeny právě na pozemcích navrhovatele p. č. x a x. Zjednodušeně řečeno, pozemky navrhovatele v části, v níž byly původně zahrnuty v ÚPN SÚ V. do navrhované plochy pro zástavbu rodinnými domy (plochy Bv 3.9 a Bv 6.4, ve spojení s plochami B1 a B2 v územní studii 10/2009), byly nyní na základě nově schváleného ÚP V. zahrnuty do plochy navrhované k využití pro veřejné prostranství, veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (plochy UP 61 a DT 5, mezi plochami BR Z 18 a BR Z 19).

O naznačené změně spočívající prakticky v tom, že došlo k posunu posléze jmenované plochy ostatní, dopravní a technické infrastruktury z pozemku p. č. x na sousední pozemky navrhovatele p. č. x a x není na základě předložené dokumentace pochyb. Stejně tak není pochyb o tom, že z hlediska budoucího plánovaného využití dané lokality pro rodinné bydlení

je tato plocha nezbytná a že k jejímu posunu, resp. novému vymezení na zmíněných pozemcích navrhovatele došlo již v počátečních stádiích tvorby ÚP V.

Celý proces pořizování a vydání územního plánu se skládá z několika dílčích kroků, které jsou podrobně popsány ve stavebním zákoně a které lze s ohledem na jeho znění s účinností od 1. 1. 2013 (kdy došlo k velké novele provedené zákonem č. 350/2012 Sb.), jakož i s přihlédnutím k individuálním okolnostem nyní projednávané věci, shrnout takto: (i) návrh na pořízení územního plánu – (ii) návrh zadání územního plánu – (iii) zadání územního plánu – (iv) návrh územního plánu – (v) upravený a posouzený návrh územního plánu, vč. jeho veřejného projednání – (vi) přezkum a odůvodnění návrhu územního plánu – (vii) vydání územního plánu.

[Ad (i) – (iii)] Návrh na pořízení ÚP V. podala sama obec u pořizovatele – Městského úřadu Pohořelice (květen 2011), přičemž z návrhu zadání územního plánu (prosinec 2011) a zadání územního plánu (březen 2012) se ve vztahu k vymezení zastavitelných ploch podává pouze zcela obecně to, že v návrhu územního plánu budou vymezeny zastavitelné plochy (bod J.).

[Ad (iv)] V návrhu územního plánu, konkrétně jeho úplném znění, vč. textové a grafické části (datum zpracování 9/2012), jehož projednávání bylo zahájeno oznámením pořizovatele (Městského úřadu Pohořelice) ze dne 11. 2. 2013, č. j. MUPO 03366/2013, spis. zn. SZ MUPO 36076/2012/20, ve znění opraveném sdělením pořizovatele ze dne 26. 3. 2013, č. j. MUPO 07109/2013, spis. zn. SZ MUPO 36076/2012/20, pak již bylo blíže konstatováno následující:

- ve vztahu k plochám BR Z 18, 19 a 20 se z textové a tabulkové části návrhu ÚP V. (I.A) mj. podává, že rozvoj bydlení je soustředěn na západním okraji obce lokalita za ul. P. (I.C.1.);

totéž se v podstatě opakuje i v odůvodnění návrhu ÚP V. (II.A) v rámci subkapitoly „*Historický vývoj obce a urbanistická koncepce*“ (II.3.3.) s tím, že již zde bylo výslovně uvedeno, že: „[d]o návrhu územního plánu byly s úpravami přejaty plochy vymezené v platné ÚPD (ÚPN SÚ V. po změně č. 6), které dosud nebyly v souladu s touto dokumentací odpovídajícím způsobem funkčně využity, resp. zastavěny. Dále jsou územním plánem vymezeny nové zastavitelné plochy a plochy přestavby“ (pozn. podtržení doplněno krajským soudem). V navazující subkapitole „*Plochy bydlení – přehled a odůvodnění vymezených zastavitelných ploch*“ (II.3.4.) je pak jako konkrétní odůvodnění, hodnocení lokality a technické připravenosti uvedeno: „*Mírně svažité pozemek, nezainvestované území, plocha je dopravně přístupná z místní komunikace ul. P. Plocha byla vymezena v původním územním plánu. Na řešení území je zpracována Územní studie V. “P.” (zpracovatel: Ing. arch. S. K., U H. 668, V. 10/2009).*“ Obdobně je odkaz na zpracovanou územní studii využít též v subkapitole „*Důsledky na zemědělský půdní fond*“ (II.8.1.) u zdůvodnění záborů, přičemž jako výhoda bylo uváděno: „*zábor ZPF řádně odůvodněn a schválen v rámci platné ÚPD (plocha č. 3.9 Bv, 6.4 Bv).*“

- ve vztahu k ploše ÚP 61 se z textové a tabulkové části návrhu ÚP V. (I.A) v rámci subkapitoly nazvané „*Plochy ostatní*“ (I.C.7.) obecně odkazuje na to, že: „[ú]zemním plánem jsou navrženy nové plochy veřejných prostranství pro vedení místních komunikací a plochy veřejné (parkové) zeleně pro nové rozvojové lokality pro bydlení.“ Na to navazuje subkapitola „*Místní komunikace, účelové komunikace*“ (I.D.2.), ve které se k návrhu místní komunikace v lokalitě P. uvádí, že: „[t]ato komunikace umožní výstavbu v přilehlých zahradách (Územní studie V. „P.“, zpracovatel: Ing. arch. S. K., UH. 668, V. 10/2009) – plocha ÚP 61.“

V odůvodnění návrhu ÚP V. (II.A) je zopakováno totéž (II.4.2), přičemž v subkapitole „*Plochy ostatní - přehled a odůvodnění vymezených zastavitelných ploch* (II.3.8.) je v rámci odůvodnění, hodnocení lokality a technické připravenosti uvedeno: „*Návrh veřejného prostranství pro vedení místní komunikace a inženýrských sítí v lokalitě P. Komunikace bude zajišťovat přístupnost k plochám BR Z 18, 19, 20, 21, 24 a 31 v západní části obce. Část návrhové plochy byl převzat z platné ÚPD.*“ Stejný text je použit i jako zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu (II.8.1.).

- ve vztahu k ploše DT 5 se z textové a tabulkové části návrhu ÚP V. (I.A) v rámci kapitoly nazvané „*Vymezení veřejně prospěšných staveb, opatření, staveb a opatření k zajištění obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci*“ (I.H.) podává vymezení veřejně prospěšných staveb/opatření, pro které je možné vyvlastnit práva k pozemkům a stavbám – viz subkapitola I.H.1., kde je k DT 5 uvedeno: „*veřejná dopravní a technická infrastruktura (místní komunikace, komunikace pro pěší a sítě TI - vodovodní řad, jednotná kanalizace, plynovod STL, el. vedení, sdělovací kabel)*; dále se zde podává vymezení veřejně prospěšných staveb/opatření, pro které lze uplatnit předkupní právo – viz subkapitola I.H.2., kde je k DT 5 uvedeno totéž co výše s tím, že navíc je zde uveden seznam dotčených pozemků, mezi nimiž byly uvedeny přímo i pozemky navrhovatele p. č. x a x.

V odůvodnění návrhu ÚP V. (II.A) je k dané veřejně prospěšné stavbě uvedeno (II.5), že: „*[r]ealizace DT 5 podmiňuje využití zastavitelné plochy pro bydlení BR Z 18,19,20, 21, 24 a plochy BR Z 31. Napojení těchto rozvojových ploch na sítě TI a dopravní infrastrukturu nelze kompletně realizovat na pozemcích obce a státu.*“

Z uvedeného souhrnu zjevně vyplývá, že jakkoli se jednalo o zcela nový územní plán, nikoli pouhou změnu či aktualizaci stávajícího územního plánu, byla zde zachována jistá kontinuita navrhovaných řešení ve vztahu k dříve vymezeným zastavitelným plochám s tím, že tyto byly přejaty do nového územního plánu. Nebyly však přejaty absolutně a bezvýhradně.

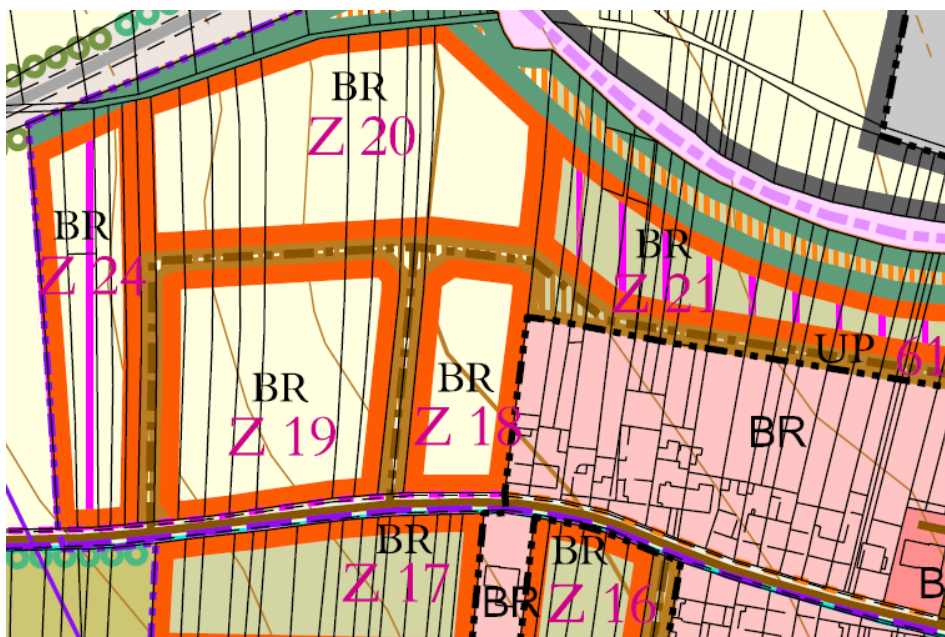
V subkapitole „*Zhodnocení vztahu dříve zpracované a schválené ÚPD*“ (II.1.6.) k tomu totiž bylo v odůvodnění návrhu ÚP V. (II.A) výslovně avizováno převzetí zastavitelných ploch ÚPN SÚ V. s výhradou toho, že: „*...některé plochy byly přehodnoceny a vypuštěny, případně bylo změněno funkční využití ploch.*“ Skutečnost, že do nového územního plánu nebyly plochy vymezené v předchozím územním plánu – ÚPN SÚ V. přejaty bez úprav, byla výslovně zmíněna v odůvodnění návrhu ÚP V. (II.A) i v subkapitole (II.3.3.). A ve vazbě na

to pak bylo též zmíněno navržení nových ploch vymezujících veřejné prostranství pro vedení místních komunikací (potažmo technické infrastruktury) – viz výše.

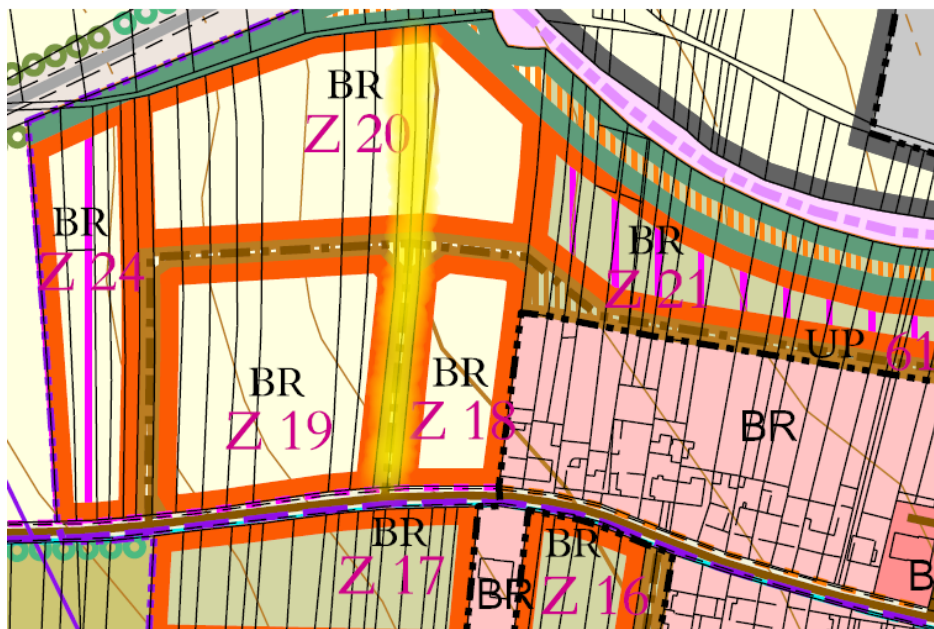
Je sice třeba korektně připustit, že pořizovatel se v tomto ohledu na více místech návrhu ÚP V. odkazoval na územní studii 10/2009, z čehož bylo možno na první pohled nabýt dojmu, že původní parcelace a navržený způsob obytné výstavby zůstane nezměněn – tedy, že pozemky navrhovatele zůstanou z hlediska navrhovaného funkčního využití nedotčeny. Na druhou stranu ovšem nelze nevidět, že pozemky navrhovatele p. č. x1 a x byly v textové a tabulkové části návrhu ÚP V. (I.A) výslovně uvedeny na seznamu pozemků dotčených veřejně prospěšnými stavbami/opatřeními, pro které lze uplatnit předkupní právo (I.H.2.). A dále, a to především, je třeba poukázat též na grafickou část návrhu ÚP V. (I.B a II.B), z níž je při přiměřeně pečlivém prostudování (nové) funkční využití části pozemků navrhovatele dostatečně patrné a adresné.

Navrhované využití pozemků navrhovatele v grafické části – na jednotlivých výkresech – je dle názoru zdejšího soudu srozumitelné i bez uvedení p. č. jednotlivých pozemků a je souladné s textovou částí návrhu územního plánu, v němž jsou dotčené pozemky navíc přímo označeny právě pomocí p. č., a to v souvislosti s jejich zařazením do ploch pro veřejně prospěšné stavby/opatření, u nichž lze uplatnit předkupní právo.

Pro lepší ilustraci srov. výřez z hlavního výkresu (I.02), jakož i z výkresu „*Veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a asanace*“ (I.06), jež byly nedílnou součástí grafické části návrhu územního plánu; zde byly v přijatelném měřítku (1 : 5 000) zobrazeny plochy BR Z 18 a BR Z 19 a mezi nimi plocha UP 61, resp. plocha DT 5 – obě zcela jasně, srozumitelně a bezrozporně situované mj. i na pozemcích navrhovatele (pozn. tyto pozemky jsou vždy na následujícím výřezu zvýrazněny žlutou barvou doplněnou krajským soudem).



Výřez z hlavního výkresu (I.02) návrhu územního plánu obce V..



Výřez z hlavního výkresu (I.02) návrhu územního plánu obce V., vč. krajským soudem doplněného zvýraznění žlutou barvou znázorňující dotčené pozemky navrhovatele.



Výřez z výkresu „Veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a asanace“ (I.06) návrhu územního plánu obce V.



Výřez z výkresu „Veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a asanace“ (I.06) návrhu územního plánu obce V., vč. krajským soudem doplněného zvýraznění žlutou barvou znázorňující dotčené pozemky navrhovatele.

Podle přesvědčení krajského soudu se v daném případě nejednalo o změnu, resp. nové funkční vymezení části pozemků navrhovatele, které by nevyrazné, nepřesné či nesrozumitelné. Naopak posun nezbytné veřejné dopravní a technické infrastruktury v rámci lokality za ul. P. je zřejmý jak z textové části, tak především z grafické části návrhu ÚP V.; obě tyto části návrhu ÚP V. byly v tomto směru ve vzájemném souladu a nelze hovořit o jejich vnitřní rozpornosti či nesrozumitelnosti, jak to činí navrhovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015, č. j. 2 As 175/2014 – 73.

K tomu lze pouze pro úplnost dodat, že právní závěry citovaného rozsudku vycházely z poněkud jiných skutkových okolností, kdy byla zjištěna změna ve vymezení dopravních ploch, aniž by se však projevila v textové části územního plánu a byla dostatečně přesně graficky znázorněna též v jeho grafické části. O takovou situaci se však v nyní souzené věci nejedná. Zde – jak již bylo opakovaně zmíněno – dotčené pozemky navrhovatele byly v textové části návrhu ÚP V. přesně (za pomoci p. č. x a x) vymezeny jako pozemky, s nimiž se počítá jako s plochou pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, která pak byla přiléhavě znázorněna i v grafické části. Toto zařazení pozemků přitom mohl a měl navrhovatel rozporovat, pokud s ním nebyl srozuměn – a to mj. právě s odkazem na jejich jiné využití navrhované v rámci předchozího územního plánu, resp. územní studie 10/2009.

K návrhu ÚP V. navrhovatel mohl při přiměřené péči o svá práva uplatnit u pořizovatele písemně své připomínky podle § 50 odst. 3 stavebního zákona, podobně jako to učinili i jiné fyzické osoby, jejichž připomínky byly pořizovatelem územního plánu následně vyhodnoceny a projednány v součinnosti se zastupitelstvem obce V. Namísto toho ovšem zůstal navrhovatel pasivní stejně jako v následující fázi pořizování územního plánu.

[Ad (v)] K upravenému a posouzenému návrhu územního plánu, konkrétně jeho úplnému znění, vč. textové a grafické části (datum zpracování 02/2014), o němž bylo zahájeno řízení a současně sdělena informace o veřejném projednání oznámením pořizovatele (Městského úřadu Pohořelice) ze dne 10. 3. 2014, č. j. MUPO 06099/2014, spis. zn. SZ MUPO 25856/2013/14, ve znění opraveném sdělením pořizovatele ze dne 2. 4. 2014, č. j. MUPO 08391/2014, spis. zn. SZ MUPO 25856/2013/16, lze pro stručnost pouze poznamenat, že ve vztahu pozemkům navrhovatele a shora zmíněným plochám (BR Z 18, 19 a 20, UP 61 a DT 5) nedošlo k žádné věcné změně s následující výjimkou.

Upravený a posouzený návrh ÚP V. obsahoval opět vymezení veřejně prospěšných staveb/opatření, pro které je možné vyvlastnit práva k pozemkům a stavbám (I.G.). Neobsahoval však již vymezení veřejně prospěšných staveb, pro které lze uplatnit předkupní právo (I.H.); to znamená, že neobsahoval ani seznam dotčených pozemků vč. jejich p. č., a to proto, že žádné takové stavby nebyly v upraveném a posouzeném ÚP V. vymezeny.

Odpověď na otázku, z jakého důvodu k této změně došlo, lze přitom hledat v novele stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013, tj. až po zpracování návrhu ÚP V. (9/2012), která upřesnila, že předkupní právo nelze vymezit pro veřejně prospěšné stavby, které lze realizovat na základě věcného břemene – tedy zúžila možnost uplatnění předkupního práva s tím, že např. u naprosté většiny liniových staveb technické infrastruktury postačí právě zřízení věcného břemene [a je třeba postupovat podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů]; blíže k tomu viz sněmovní tisk č. 573/0, důvodová zpráva, B. zvláštní část, k bodu 148., 6. volební období 2010 – 2013, digitální repozitář, www.psp.cz.

Ostatně dané změně v podobě nevymezení veřejně prospěšných staveb, pro které lze uplatnit předkupní právo, svědčí též přechodné ustanovení k výše citované novele stavebního zákona (Čl. II., bod 10.), dle kterého: „[o]bsahuje-li návrh územního plánu nebo regulačního plánu vymezení předkupního práva v rozporu s tímto zákonem, zajistí pořizovatel nejpozději před řízením podle § 52 nebo 67 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, upravení návrhu.“

Popsaná změna či spíše upravení návrhu ÚP V., v důsledku kterého došlo logicky i k vypuštění konkrétních p. č. pozemků navrhovatele z textové části, však podle názoru zdejšího soudu nic nemění na tom, že textová a grafická část návrhu územního plánu nebyly ve vzájemném rozporu.

V případě vypuštění ploch, pro které lze uplatnit předkupní právo, totiž nebylo nezbytné, aby textová část územního plánu obsahovala konkrétní parcelní čísla pozemků – blíže viz vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb., Příloha 7, bod I. Obsah územního plánu, odst. 1 písm. h) *a contrario*. Dotčení předmětných pozemků navrhovatele bylo zřejmé i bez uvedení jejich parcelních čísel a v této fázi pořizování ÚP V. bylo zjištělné zejména spárováním textové části s částí grafickou, která v tomto ohledu (ve vztahu k pozemkům navrhovatele) nedoznala změn. Je důležité zdůraznit, že v daném případě se nejednalo o žádné nevýrazné nebo nepostřehnutelné vymezení funkčního využití předmětných pozemků či jiný sporný případ, kdy by bylo nutné jejich další podrobnější a preciznější vymezení; k tomu srov. shora výřezy z obou výkresů.

Jinými slovy – z grafické části, která měla oporu v části textové, upraveného a posouzeného návrhu ÚP V. bylo možné jasně a srozumitelně dohledat navrhované funkční využití předmětných pozemků navrhovatele (což potvrzuje i průmět jednotlivých výkresů s katastrální mapou). A nebyl-li navrhovatel s tímto využitím části svých pozemků spokojen, mohl a měl při přiměřené péči o svá práva uplatnit proti takovému návrhu námitky či připomínky.

[Ad (vi) – (vii)] V opačném případě přistoupil pořizovatel logicky k přezkumu a vypořádání tolika těch námitek a připomínek, které byly uplatněny. Následně pořizovatel předložil návrh územního plánu, vč. odůvodnění, zastupitelstvu obce V., které rozhodlo o jeho vydání, aniž by se blíže zabývalo tím, co navrhovatel nyní napadá a zpochybňuje – tedy navrhovaným využitím části předmětných pozemků p. č. x a x jako ploch pro veřejné prostranství a veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, jež byly původně podle předchozí územně plánovací dokumentace vymezeny vedle na sousedním pozemku p. č. x.

Dlužno dodat, že funkční využití předmětných pozemků p. č. x a x zůstalo i ve finální verzi grafické části vydaného ÚP V. neměnné, tj. v (jižní) části byly zahrnuty tyto pozemky do plochy vymezující veřejné prostranství, resp. veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (mezi plochami BR Z 18 a BR Z 19) a ve zbývající (severní) části zůstaly jako součást plochy vymezené pro bydlení v rodinných domech (BR Z 20); k tomu opět srov. shora výřezy obou výkresů.

A neměl-li proti tomu navrhovatel v rámci procesu pořizování ÚP V. námitek nebo připomínek, nelze nyní ex post napadat ÚP V. a vyčítat mu (vedle dalších vad) nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Ano, důvody, pro které došlo k popsanému funkčnímu využití předmětných pozemků, které je z části jiné než v předchozí územně plánovací dokumentaci, nejsou z ÚP V. patrné. Avšak je tomu tak proto, že navrhovatel byl v průběhu pořizování ÚP V. pasivní, ničeho v tomto ohledu nenamítal a po pořizovateli nelze racionálně požadovat, aby každou takovou dílčí změnu detailně popisoval a zdůvodňoval, a to tím spíše, že se jednalo o zcela nový územní plán.

K nutnosti rozlišení procedury pořízení zcela nového územního plánu obce a přijímání jeho následných změn viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54, publ. pod č. 2008/2010 Sb. NSS, dle kterého: „[n]ový územní plán

obce upravuje komplexně celé území a účelem jeho textové části není popisovat jednotlivě pozemky nacházející se v obvodu obce a u každého odůvodňovat jeho navržené funkční využití. Takový přístup stavební zákon ani vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, pro textovou část územního plánu nestanoví. Jednotlivé pozemky, včetně jejich funkčního využití, jsou zakresleny v hlavním výkresu grafické části územního plánu. Navrhovatel měl možnost funkční využití navrhované pro jeho pozemky zpochybnit prostřednictvím námitek proti konceptu a návrhu územního plánu, odpůrce by potom byl povinen mu sdělit důvody tohoto zařazení a v případě nevyhovění námítce své rozhodnutí řádně odůvodnit.“

Tuto citovanou pasáž ze zmíněného rozsudku lze mutatis mutandis vztáhnout též na nyní souzenou věc s tím, že navrhovatel nemohl legitimně očekávat bezvýhradnou kontinuitu ÚP V. s předchozí územně plánovací dokumentací – ÚPN SÚ V. Naopak bylo na něm, aby byl při pořizování nového územního plánu pozorný a aktivně jako vlastník předmětných pozemků uplatnil proti jejich (částečně) novému funkčnímu využití námítky nebo připomínky. A pokud takto navrhovatel nepostupoval, ačkoli tak učinit mohl (neboť návrh ÚP V. rozhodně nebyl ve vztahu k předmětným pozemkům neurčitý, nesrozumitelný ani vnitřně rozporný, což je možné vztáhnout i na finální verzi vydaného ÚP V.), nelze posléze napadat neuvedení důvodu změny funkčního využití předmětných pozemků oproti předchozímu stavu (nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů).

S ohledem na vše výše uvedené lze proto konstatovat, že všechny vesměs procesní námítky navrhovatele nemohou obstát a první z návrhových bodů zpochybňující ve výsledku soulad textové a grafické části ÚP V. není důvodný.

IV.2.2. K porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva

Druhý z návrhových bodů se týká již samotné podstaty věci, kterou je porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva navrhovatele v důsledku vymezení plochy veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury na jeho pozemcích p. č. x a x. V tomto kontextu navrhovatel namítl, že ÚP V. došlo k ničím neodůvodněnému upřednostnění jiného soukromého zájmu na úkor jeho vlastnictví, neboť daná plocha byla původně podle ÚPN SÚ V. vymezena na vedlejším, sousedním pozemku p. č. x.

K namítanému neodůvodnění nového vymezení plochy pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu v ÚP V. lze v zásadě odkázat na již výše uvedené odůvodnění s tím, že byl-li navrhovatel pasivní v průběhu pořizování ÚP V., je možné nyní již jen spekulovat, proč k uvedené změně, resp. posunu uvedené plochy na pozemky navrhovatele vlastně došlo. Ve výsledku se zde jedná o střet dvou soukromých zájmů vlastníků sousedních pozemků, k němuž se však ÚP V. z hlediska zákonnosti a správnosti přijatého řešení nijak nevyjadřoval a neposuzoval dodržení zásady proporcionality, vč. zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.

Tato zásada zkoumaná coby součást posledního kroku při přezkumu opatření obecné povahy byla akcentována v 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, na které správně

poukázal navrhovatel a které k soudní kontrole procesu tvorby územního plánu (jeho změny) konstatovalo, že v rámci zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby soud především zkoumá: „...zda dotyčný 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 dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného 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 soud, kdo by měl o této otázce rozhodovat tzv. „v první linii“ a nahrazovat tak činnost pořizovatele územního plánu. Řízení před soudem je prostředkem ochrany práv, nikoli nástrojem rozhodování věcných sporů o využití územní; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány – viz opakovaně zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, v němž soud dále dovodil, že i přes procesní pasivitu navrhovatele lze podat návrh na zrušení předmětného opatření nebo jeho části. Nicméně úspěšnost takového návrhu je pak dána spíše výjimečně, pokud procesní pasivita navrhovatele vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na které poukazuje, jsou závažného rázu a mají dopad na veřejné zájmy.

Přeneseno na nyní posuzovaný případ, předně nelze než zopakovat výše uvedené, a sice že při přiměřené péči o svá práva mohl navrhovatel podat věcné námítky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil. Řečeno optikou posledně citovaného usnesení rozšířeného senátu, navrhovatelova procesní pasivita nebyla způsobena objektivními okolnostmi a za tohoto stavu by bylo možno jeho 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.“

To znamená, že závažné důvody, pro které by i při procesní pasivitě navrhovatele bylo na místě zrušení územního plánu nebo jeho části, může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti – a to v návaznosti na veškeré individuální okolnosti případu a přednesené argumenty. Navrhovatel však, vyjma výše vypořádaných důvodů primárně procesní povahy, nenamítal žádné další porušení kogentních procesních norem či hmotněprávních norem chránících významný veřejný zájem např. na ochraně životního prostředí. Naopak výhradně hájil svá soukromá práva – právo vlastnit majetek za současného zpochybnění věcného řešení zvoleného v ÚP V. ohledně budoucího využití části jeho pozemků p. č. x a x. Jednalo se tedy o námitku mířící vůči proporcionalitě řešení týkajícího se jeho dvou pozemků (jejich části), kterému vyčítal nedodržení zásady subsidiarity

a minimalizace zásahu, jakožto komplexu podmínek posuzovaných při zásahu do vlastnického práva (viz výše).

K tomu krajský soud považuje za nutné připomenout, že odpůrce již v počátečních fázích přípravy ÚP V. vyjádřil svůj záměr k dříve vymezeným zastavitelným plochám s tím, že tyto byly s úpravami přejaty; současně avizoval přehodnocení, resp. vypuštění některých ploch. Tím odpůrce podle názoru zdejšího soudu jednoznačně založil možnost, že u některých pozemků určených předchozím územním plánem ÚPN SÚ V. jako plocha pro bydlení, nový územní plán – ÚP V. toto určení změní. To platí i pro předmětné pozemky navrhovatele, u nichž byla a je změna určení zjevná z grafické části územního plánu. A vyčítá-li navrhovatel nedostatečnost či obecnost odůvodnění obsaženého v textové části územního plánu, lze odkázat jednak na již citovaný dřívější rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č. j. 9 Ao 2/2009 – 54, jednak na novější rozsudek téhož soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 – 29; v tomto rozsudku byl Nejvyšším správním soudem odmítnut předchozí názor krajského soudu spočívající v tom, že: „...*pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkově právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy.*“

Za daného skutkového a právního stavu věci, vč. výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu, je tedy zdejší krajský soud přesvědčen, že nelze jinak, než vzít v potaz procesní pasivitu navrhovatele v průběhu celého procesu přípravy ÚP V. s tím, že teprve v reakci na příp. námitku či připomínku navrhovatele mohl odpůrce, resp. pořizovatel územního plánu upřesnit, proč plocha pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu byla nově vymezena na jeho pozemcích. Bez toho, že by odpůrce dostal tuto možnost – na základě podané námítky či připomínky – konkrétně zdůvodnit vymezení uvedené, jiné plochy na pozemcích navrhovatele (oproti předchozímu územnímu plánu), není možné, aby krajský soud bez dalšího dovozoval libovůli nebo nerovnost zacházení s vlastníky pozemků potažmo porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. V opačném případě by tím totiž de facto i de iure suploval v rámci soudního přezkumu právě roli odpůrce, což by bylo rozporné nejen s právem na samosprávu, ale i s ochranou právní jistoty ostatních osob, které respektují ÚP V. a postupují s důvěrou v jeho obsah. Ani druhý návrhový bod proto není důvodný.

V. Závěr a náklady řízení

Na základě všech shora uvedených skutečností krajský soud neshledal návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu V. jako důvodný, a proto ho podle § 101d odst. 2, věty druhé, s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení vzniklých v důsledku zastoupení advokátem, krajský soud toto právo nepřiznal.

Neshledal, že by se jednalo o náklady důvodně vynaložené, neboť povinnost správního úřadu jím vydaný akt hájit u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást

povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nic na tom nemění ani to, že územní plán vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce a že pasivně legitimovaným je v tomto případě relativně malá obec V., jejíž zastupitelstvo územní plán (či jeho změnu) vydalo. Nelze totiž odhlédnout od toho, že celý proces pořízení územního plánu administroval v rámci přenesené působnosti – tedy jako výkon státní správy – Městský úřad Pohořelice, jakožto obecní úřad obce s rozšířenou působností, resp. s pověřeným obecním úřadem. A s ohledem na tuto skutečnost, jakož i povahu posuzované věci, bylo možno důvodně očekávat, že odpůrce sám příp. právě v součinnosti s Městským úřadem Pohořelice bude schopen kvalifikovaně hájit svůj územní plán. Nelze proto podle názoru krajského soudu spravedlivě žádat po navrhovateli, aby hradil náklady vzniklé tím, že odpůrce udělil k zastupování plnou moc advokátovi.

V této úvaze vyšel krajský soud jednak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012 – 35, publ. pod č. 2755/2013 Sb. NSS, a jednak z jemu předcházejících nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, dostupných shodně z <http://nalus.usoud.cz>, v nichž ve vztahu k orgánům veřejné moci, jakož i územním samosprávným jednotkám, byla presumována existence dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byly schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat v řízení před obecnými soudy právní pomoci advokátů.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 30. 11. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu