



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudkyň JUDr. Jany Kubenové a JUDr. Evy Lukotkové v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. J. V., b) R. V.**, oba zastoupeni Mgr. Radovanem Dospělem, advokátem se sídlem Marešova 305/14, 602 00 Brno, proti odpůrci: **Obec T.**, se sídlem, zastoupený JUDr. Zdeňkem Bařinou, advokátem se sídlem Kotlářská 53, 602 00 Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Telnice vydaného Zastupitelstvem obce Telnice usnesením č. 35/12 ze dne 17. 12. 2012 – v částech týkajících se předkupního práva a vyvlastnění k pozemkům dotčeným veřejně prospěšnými stavbami a opatřeními označenými jako D7, D30 a P70 a v částech vymezujících tyto veřejně prospěšné stavby,

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelé **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelé **j s o u p o v i n n i** uhradit odpůrci náklady řízení ve výši 12.342 Kč k rukám JUDr. Zdeňka Bařiny, advokáta se sídlem Kotlářská 53, 602 00 Brno, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se návrhem doručeným soudu dne 26. 6. 2015 domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu T. vydaného Zastupitelstvem obce T. usnesením č. 35/12 ze dne 17. 12. 2012, a to v částech týkajících se předkupního práva a vyvlastnění k pozemkům dotčeným veřejně prospěšnými stavbami a opatřeními označenými jako D7, D30 a P70 a v částech vymezujících tyto veřejně prospěšné stavby.

Navrhovatel a) uvádí, že je mimo jiné výlučným vlastníkem pozemku parc. č., v katastrálním území T., obci T., zapsaného na LV č. u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-venkov, který vznikl rozdělením pozemku parc. č. Navrhovatel a) nabyt vlastnictví k tomuto pozemku na základě kupní smlouvy ze dne 1. 10. 2014, přičemž vklad byl proveden dne 29. 10. 2014 s právními účinky vkladu ke dni 1. 10. 2014. Předmětný pozemek nebyl zatížen žádným zástavním právem či jinými právy třetích osob, vyjma omezení vlastnického práva formální povahy – věcného břemena a zástavního práva pro pohledávku ve výši 5.000 Kč. Navrhovatel b) uvádí, že je výlučným vlastníkem pozemků parc. č., vše v katastrálním území T., obci T., zapsaných na LV č. u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-venkov.

Navrhovatelé poukazují na to, že dne 7. 10. 2014 odpůrce podal návrh na vklad předkupního práva s účinky věcného práva na základě územního plánu k pozemku parc. č. Vklad předkupního práva byl povolen dne 11. 11. 2014 s právními účinky ke dni 7. 10. 2014. Navrhovatelé namítají, že byli vydaným územním plánem zkráceni na svých právech, zejména bylo nepřiměřeně zasaženo do jejich vlastnického práva.

I. Návrhové body

Předně navrhovatelé namítají, že odpůrce nepostupoval v souladu s § 101 odst. 1 stavebního zákona, když neprodleně neinformoval vlastníky pozemku parc. č. ani pozemku parc. č. 959/2, ačkoliv územní plán nabyt účinnosti již dne 19. 1. 2013. Vzhledem k tomu, že vlastníci pozemků nebyli o zatížení nemovitostí včas informováni, nemohli svůj záměr o prodeji pozemku parc. č. navrhovateli a) v souladu se zákonnou úpravou oznámit oprávněné osobě. O zatížení pozemku konečně nebyl informován ani navrhovatel a), jehož pozemek je nyní zatížen předkupním právem. Návrh na vklad předkupního práva podal odpůrce až po téměř dvou letech od účinnosti územního plánu, a to pouze účelově s úmyslem poškodit navrhovatele a), neboť do dne podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebylo předkupní právo zapsáno k žádnému jinému pozemku uvedenému v seznamu v části I.G.2. územního plánu.

Dále navrhovatelé namítají, že formulace v části I.A textové a tabulkové části, oddílu I.G.2. územního plánu „*Seznam pozemků dotčených veřejně prospěšnými stavbami a opatřeními, pro které je možné uplatnit zřízení předkupního práva dle § 101 zák. č. 183/2006 Sb.: ...*“ je příliš vágní a neposkytující právní jistotu vlastníkům v seznamu uvedených nemovitostí včetně navrhovatelů. Je zde uvedena pouze možnost uplatnit zřízení předkupního práva, nikoli zřízení samotného předkupního práva. Vlastníci dotčených

pozemků jsou tak odkázáni na nevypočitatelné jednání odpůrce, zda předkupní právo nechá zapsat do katastru nemovitostí nebo zda ho využije. Vymezení předkupního práva je tak podle názoru navrhovatelů v rozporu se zákonnými požadavky.

Navrhovatelé namítají, že pro veřejně prospěšnou stavbu komunikací a inženýrských sítí, které jsou typickými liniovými stavbami, postačí zřízení věcného břemena, které by správně mělo být zapsáno v katastru nemovitostí a vymezeno tak, aby co nejméně zasahovalo do vlastnického práva navrhovatelů, přitom navrhovatelé odkazují na důvodovou zprávu k novele stavebního zákona – zákonu č. 350/2012 Sb. Podle navrhovatelů tak odpůrce nepřiměřeným způsobem omezil vlastnické právo navrhovatelů.

Navrhovatelé konstatují, že pro veřejně prospěšnou stavbu P70 jsou dle územního plánu zajištěny v podstatě dva způsoby přístupové cesty, a to ze severní strany přes plochu D30 a z jižní strany přes plochu D7. Oba způsoby jsou schváleny v údajném veřejném zájmu s možností vyvlastnění, avšak podle navrhovatelů nelze oprávněně tvrdit, že oba tyto způsoby společně jsou určeny k vyvlastnění ve veřejném zájmu, neboť vyvlastnění je možné jen v nezbytně nutném rozsahu. Plocha D30 navíc není uvedena v části II.A textové části odůvodnění územního plánu, v části II.4., avšak je uvedena až v části II.5.5. s odůvodněním, že tato plocha – zpevněná komunikace – bude pro zásobování plochy pro objekt se sociálními službami. V části I.A textové a tabulkové části územního plánu je přitom u plochy D30 uvedena možnost zřízení předkupního práva pro pozemek parc. č. V grafické části územního plánu na výkresu I.5. je však tato plocha označena jinde než na pozemku parc. č. Podle navrhovatelů je tak zřejmé, že grafická část, textová a tabulková část a odůvodnění textové části územního plánu jsou mezi sebou v hrubém rozporu, což je pro opatření obecné povahy nepřijatelné. Navrhovatelé poukazují rovněž na hrubé rozpory mezi konečnou podobou vydaného územního plánu a jeho podobou projednávanou před jeho vydáním, jelikož plocha D30 nebyla řádně odůvodněna ani specifikována. Navrhovatelům tak bylo znemožněno se k dané věci před vydáním územního plánu řádně a kvalifikovaně vyjádřit a podat námítky a připomínky, protože podle zveřejněného odůvodnění územního plánu mohli nabýt pouze přesvědčení, že v bezprostředním sousedství jejich pozemků bude v budoucnu řešen chodník, nikoli příjezd k navrhované ploše P70.

Dále navrhovatelé namítají, že veřejně prospěšná stavba P70 se nachází ve vyhlášeném záplavovém území Q100 vodoteče Ř., a podle nařízení Jihomoravského kraje ze dne 26. 11. 2009, kterým se vydává závazná část Plánu oblasti povodí Moravy a Dyje pro území Jihomoravského kraje, nelze umístit „do záplavového území mimo aktivní zónu v existující zástavbě podsklepené stavby a stavby, jejichž přízemní podlaží není vyvýšeno nad okolní terén, a dále rizikové objekty typu bytové výstavby, nemocnic, domovy důchodců či školních a předškolních zařízení“, přičemž takové rizikové objekty by také neměly být umísťovány bezprostředně za vysokými ochrannými hrázemi. Záplavová území mimo aktivní zónu, kde se dosud nenachází žádná stavba, se musí udržet bez staveb znemožňujících využití území pro možnost rozlivu velkých vod, s výjimkou nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury, které musí být navrženy tak, aby jejich vliv na odtokové poměry byl co nejmenší. Územní plán je tedy podle názoru navrhovatelů v rozporu s nařízením Jihomoravského kraje ze dne 26. 11. 2009.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti navrhovatelé navrhují, aby soud rozsudkem napadené opatření obecné povahy ve shora vymezených částech zrušil a aby odpůrci byla uložena povinnost nahradit navrhovatelům náklady řízení.

II. Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že z obsahu správního spisu vyplývá, že územní plán obce byl schválen a odpovídá skutkovému a právnímu stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Žádné jeho části nejsou v rozporu se zákonem, byl schválen a vydán zákonem stanoveným způsobem a odpůrce tímto nepřekročil svoji působnost ani pravomoc. Rovněž v době vydání územního plánu neměla obec zákonnou povinnost zaslat textovou část územního plánu osobám, jejichž nemovitosti zatěžuje předkupní právo.

Dále odpůrce konstatuje, že navrhovatel a) nabyt pozemek parc. č. v říjnu roku 2014, přičemž napadený územní plán nabyt účinnosti dne 19. 1. 2013. Pokud by navrhovatel a) postupoval s péčí řádného hospodáře, měl si podle odpůrce ve veřejně přístupném územním plánu ověřit plány územního rozvoje pozemku, o který měl zájem. Jednání navrhovatele a) se odpůrci jeví jako spekulativní, kdy si pořídil za nevýhodných cenových podmínek pozemek v záplavové oblasti, o který jeví zájem obec, a to za účelem finančního prospěchu, když jej bude následně obci prodávat. Odpůrce konstatuje, že obec po schválení územního plánu postupně vykupovala pozemky určené územním plánem pro výstavbu domu se sociálními službami, o kterém ještě nebylo s jistotou rozhodnuto. Obec nepovažovala za nutné zapisovat předkupní právo do katastru nemovitostí, neboť vlastníci předmětných pozemků si byli tohoto práva vědomi, už jen proto, že územní plán byl veřejně vyhlášen a vlastníci s obcí jednali. V případě pozemku parc. č. jednání o odkupu selhalo z toho důvodu, že obec mohla nabídnout pouze „úřední cenu“ a navrhovatel a) navrhl cenu mnohem vyšší.

Odpůrce zdůrazňuje, že před výkupem pozemků obec hledala nejschůdnější řešení pro všechny strany. Obec hodlá předcházet nepřiměřeným zásahům do vlastnických práv svých obyvatel a zákonné možnosti zřízení předkupního práva využívá výhradně ve veřejném zájmu a v nezbytné míře. Pokud navrhovatelé poukazují na to, že předkupní právo se nevymezuje v případech, kdy pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemena (konkrétně měli na mysli veřejně prospěšnou stavbu D7), odpůrce konstatuje, že plocha pro veřejné prostranství obsahující veřejnou komunikaci byla v územním plánu vymezena v šířce 10-11 metrů.

Co se týče domu se sociálními službami (P70), odpůrce uvádí, že na tuto stavbu prozatím není projektová dokumentace, pouze studie, o které obec před realizací diskutuje a bude diskutovat s dotčenými orgány (především s Povodím Moravy).

Odpůrce nesouhlasí s údajně vágním vymezením veřejně prospěšných staveb v územním plánu. Územní plán podle jeho názoru v kapitole I.G.2. jednoznačně vymezil veřejně prospěšné stavby a opatření na předkupní práva, uvedl jejich označení v grafické části, druh veřejně prospěšné stavby, umístění a parcelní čísla dotčených pozemků. Takové vymezení je podle odpůrce dostatečně konkrétní. Slovní spojení „pro které je možné uplatnit

zřízení předkupního práva“ pouze odkazuje na právní předpis, podle kterého bylo postupováno, což nezakládá žádný prostor pro libovůli či nevypočitatelné jednání obce.

K jednotlivým veřejně prospěšným stavbám a opatřením odpůrce uvádí, že v klidové části obce je vymezena zastavitelná plocha Z7 – plocha občanského vybavení, která je určena pro umístění objektu se sociálními službami. Jedná se tedy o veřejnou infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bodu 3 stavebního zákona. Vymezená veřejně prospěšná stavba D7 – veřejná dopravní a technická infrastruktura je určena pro komunikaci, která umožní dopravní napojení nových zastavitelných ploch na západním okraji obce z ulice Za Sokolovnou (ploch Z8 a Z65), popř. i plochy Z7 (obsluha této plochy je uvažována především prostřednictvím komunikace umístěné severovýchodně od této plochy). Plocha P70 s komunikací byla vymezena k obsluze plochy Z7. Odpůrce má za to, že tato komunikace a veřejná infrastruktura nemůže nahradit veřejně prospěšnou stavbu D7, protože ta obsluhuje i další plochy (Z8 a Z65). Plocha P70 je určena pro veřejně prospěšnou stavbu občanské vybavenosti, a to umístění objektu se sociálními službami.

Odpůrce je toho názoru, že v územním plánu ve výkresu č. I.5. a ve výrokové části územního plánu v kapitole I.G.2. jsou vymezeny v souladu s obecně závaznými právními předpisy veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření a sanace. Jejich odůvodnění je obsaženo v kapitole II.4. Odůvodnění územního plánu.

S ohledem na shora uvedené odpůrce navrhuje návrh na zrušení opatření obecné povahy jako nedůvodný zamítnout.

III. Replika navrhovatelů

V reakci na vyjádření odpůrce byla soudu doručena replika, v níž navrhovatelé především setrvali na své argumentaci předestřené v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Navrhovatelé nesouhlasí s tvrzením odpůrce, že jeden z navrhovatelů si neověřil, že na pozemku vázne předkupní právo, jelikož tuto povinnost neměl, a nepochybil, pokud vycházel z údajů v katastru nemovitostí. Odpůrce podle navrhovatelů pominul skutečnost, že sama obec porušila zákon, pokud vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření příslušnému katastrálnímu úřadu po účinnosti územního plánu nezaslala. Jako irelevantní se přitom navrhovatelům jeví argumentace odpůrce, že se obec pokoušela pozemky vykupovat a že se údajně snažila předcházet nepřiměřeným zásahům do vlastnických práv obyvatel tím, že zákonné zřízení předkupního práva využívá „pouze v nezbytné míře“. Jako nepodložené a lživé navrhovatelé odmítají tvrzení, že jednání navrhovatele a) bylo spekulativní. Navrhovatel se naopak cítí být poškozen postupem odpůrce, který do katastru nemovitostí nechal zapsat pouze předkupní právo k předmětnému pozemku jednoho z navrhovatelů, a to dokonce až po uplynutí téměř dvou let od doby, kdy tak byl povinen učinit, a to jen zcela účelově. Za irelevantní považují navrhovatelé i argumentaci odpůrce, že na stavbu domu se sociálními službami prozatím není projektová dokumentace, a argumentaci o šířce veřejného prostranství, jelikož tyto skutečnosti nemají žádnou souvislost se zákonným požadavkem dle § 101 odst. 1 stavebního zákona o neplatnosti předkupního práva v případech, kdy pro veřejně prospěšnou stavbu postačuje zřízení věcného břemene. Podle navrhovatelů lze mít za prokázané, že se jedná právě

o případ, kdy zřízení věcného břemena postačuje. Navrhovatelé setrvávají na své argumentaci týkající se duplicitního řešení přístupové cesty k ploše veřejně prospěšné stavby P70. Toto duplicitní řešení územního plánu znamenající přímý zásah do práv navrhovatelů považují za nepřípustné. Dle názoru navrhovatelů nelze s institutem veřejně prospěšných staveb a opatření v návrhu řešení územního plánu nakládat variantním a v zásadě libovolným způsobem, jelikož variantní řešení je možné pouze v konceptu územního plánu, nikoli v konečném návrhu.

IV. Posouzení věci

O věci již zdejší soud rozhodoval a rozsudkem ze dne 11. 11. 2015, č. j. 66 A 4/2015-102, návrh zamítl. K tomu jej vedlo zjištění, že důvody pro zrušení části opatření obecné povahy nejsou dány. S tímto posouzením věci se navrhovatelé neztotožnili a proti uvedenému rozsudku zdejšího krajského soudu podali kasační stížnost. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2016, č. j. 8 As 178/2015-41, uvedl, že z úřední povinnosti musel přihlédnout k vadě řízení před krajským soudem, která spočívala v rozhodnutí věci bez nařízení jednání, aniž by soud vyzval navrhovatele v souladu s § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s.ř.s.“), k vyjádření, zda s takovým postupem souhlasí. Nejvyšší správní soud z doručenky datové zprávy zaslané zástupci navrhovatelů připojené k č. listu 73 spisu krajského soudu zjistil, že jim bylo zasláno pouze usnesení vyzývající k úhradě soudního poplatku a poučení o možnosti namítat podjatost podle § 8 s.ř.s. Výzva podle § 51 s.ř.s. adresovaná navrhovatelům se ve spisu nenachází a ani v samotném návrhu ze dne 26. 6. 2015, ani v replice ze dne 2. 10. 2015 se nenachází souhlas navrhovatelů k rozhodnutí věci bez nařízení jednání. Na č. listu 98 se nachází pouze souhlas odpůrkyně s rozhodnutím věci bez jednání, který je podmíněn tím, že návrh bude zamítnut. Dle Nejvyššího správního soudu v posuzované věci nebyly splněny podmínky ani dalších případů výslovně předvídaných soudním řádem správním, kdy by soud mohl rozhodnout o věci samé bez jednání, neboť návrh byl zamítnut (§ 51 odst. 2 ve spojení s § 76 a § 101b odst. 4 s.ř.s. *a contrario*). Z tohoto důvodu byl rozsudek zdejšího soudu č. j. 66 A 4/2015-102 zrušen.

K námitkám uplatněným v kasační stížnosti k vymezení ploch dopravní obslužnosti v napadeném územním plánu se Nejvyšší správní soud nevyjádřil, protože nelze předjímat další vývoj věci v návaznosti na případné jednání před krajským soudem. Ve vztahu k námitkám brojícím proti postupu odpůrce po vydání opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud uvedl, že předmětem řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je přezkum zákonnosti samotného opatření obecné povahy a procesu, který jeho vydání předcházela (§ 101b odst. 3 s.ř.s.). V rámci tohoto typu řízení nelze přezkoumat navazující procesy nebo následný postup obce, která územní plán vydala. Pro účely posuzované věci není rozhodné, zda se námitky směřující proti postupu odpůrce po vydání opatření obecné povahy opíraly o správné znění zákona.

Zdejší soud při opětovném posouzení věci, vázán ve smyslu § 110 odst. 4 s.ř.s. právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu, vyzval navrhovatele i odpůrce ve smyslu § 51 odst. 1 s.ř.s. ke sdělení, zda souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání. Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím věci bez nařízení jednání.

Za tohoto stavu zdejší soud napadené opatření obecné povahy v příslušných částech přezkoumal podle § 101a a násl. s.ř.s. v mezích uplatněných návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že předchozí řízení před Nejvyšším správním soudem nezpochybnilo meritorní posouzení provedené soudem zdejším, nemá zdejší soud důvodu se od svého již judikovaného názoru odchýlit.

Před samotným meritorním posouzením návrhu se tedy zdejší soud zabýval splněním procesních podmínek řízení, jakožto základním předpokladem soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterým je samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatelů, pasivní procesní legitimace odpůrce a formulace závěrečného návrhu. Územní plán, jakož i jeho změna, se podle § 43 odst. 4 ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu a v tomto směru není pochyb o tom, že napadené usnesení Zastupitelstva obce Telnice skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s.ř.s.) je též konečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhali zrušení vymezených částí územního plánu.

Pokud jde o podmínku aktivní legitimace navrhovatelů, také tato je splněna, pokud navrhovatelé tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemků spadajících do území regulovaného napadenými částmi územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, dostupný na www.nssoud.cz, 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“.). Navrhovatelé v návrhu na zrušení opatření obecné povahy v zásadě tvrdili, že napadenými částmi územního plánu bylo nepřiměřeným způsobem omezeno jejich vlastnické právo, jelikož jejich pozemky byly územním plánem určeny pro veřejně prospěšné stavby, přičemž správní orgán postupoval v rozporu se zákonem. Soud na základě studia přezkoumávaného územního plánu zjistil, že veřejně prospěšná stavba D7 se přímo dotýká vlastnického práva navrhovatelů a) i b) a veřejně prospěšná stavba P70 se dotýká vlastnického práva navrhovatele a), neboť tyto jsou vymezeny částečně na jejich pozemcích. Veřejně prospěšná stavba D30 má být podle územního plánu uskutečněna v těsném sousedství s pozemkem navrhovatele b) (byť ne přímo na jeho pozemku). Na základě těchto skutečností nemá zdejší soud pochyb o tom, že tvrzené dotčení subjektivních práv navrhovatelů napadenými částmi územního plánu je možné. Lze tedy uzavřít, že oba navrhovatele je nutno považovat za aktivně legitimované k podání návrhu podle § 101a odst. 1 s.ř.s. Soud však v tomto okamžiku zdůrazňuje, že se tyto jeho úvahy týkají pouze aktivní legitimace, nikoli věcné důvodnosti návrhu. Oprávněnost či neoprávněnost takového zásahu není na tomto místě rozhodnutí zkoumána.

Pokud jde o podmínku pasivní legitimace, zde je třeba pouze pro úplnost 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, dostupného na www.nssoud.cz, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, přitom platí, že v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. o zrušení územního plánu je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán (nebo jeho změnu)

vydalo. V daném případě je tak odpůrcem obec Telnice, jehož zastupitelstvo napadený územní plán vydalo.

Zdejší soud tedy mohl přistoupit k meritornímu přezkumu v rámci ustáleného algoritmu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, dostupný na www.nssoud.cz, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS). 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.

Pokud jde o pravomoc Zastupitelstva obce T. vydat (v samostatné působnosti) územní plán, ta je dána zákonem [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] a není sporná. Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má daný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádného pochybení.

V následujícím kroku se soud zabýval námitkami navrhovatelů vztahujících se k postupu odpůrce při vydávání opatření obecné povahy.

Pokud navrhovatelé namítali, že odpůrce postupoval v rozporu s § 101 stavebního zákona, když „neprodleně neinformoval vlastníka pozemků o tom, že jejich nemovitosti byly zatíženy předkupním právem“ a „neprodleně nepodal návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí“, zdejší soud předně poukazuje na § 101b odst. 3 s.r.s., podle kterého soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, přezkoumává přitom postupy vydání opatření obecné povahy předcházející; v rámci tohoto typu řízení nelze přezkoumat navazující procesy nebo následný postup obce, která územní plán vydala. Postup obce po nabytí účinnosti opatření obecné povahy nemůže mít na jeho zákonnost žádný vliv.

Námitce, že odpůrce postupoval v rozporu s § 101 odst. 1 stavebního zákona, jelikož pro veřejně prospěšnou stavbu komunikací a inženýrských sítí stačilo zřízení věcného břemena, přisvědčit nelze. Hodlal-li tuto otázku odpůrce řešit v územním plánu, mohl tak učinit, přitom předmětem přezkumu je, zda tak učinil předepsaným procesním postupem a zda zvolené řešení je zákonné a proporcionální, aniž by měla být pod soudní kontrolou úvaha odpůrce, že tato otázka bude územním plánem řešena, není-li její řešení územním plánem vyloučeno.

Pokud navrhovatelé poukazují na údajný rozpor ve vymezení plochy D30 v textové a tabulkové části, v odůvodnění a v grafické části územního plánu, zdejší soud konstatuje, že tento rozpor neshledal. Jak v grafické části, tak v textové a tabulkové části, je plocha D30 vymezena jako veřejná dopravní infrastruktura s tím, že z větší části se jedná o veřejně prospěšnou stavbu, pro kterou není uplatňováno předkupní právo, jelikož se jedná o pozemek obce. Východní cíp této plochy je nicméně vymezen na soukromém pozemku parc. č. ..., z tohoto důvodu je v textové a tabulkové části a rovněž v grafické části územního plánu vymezena plocha mezi veřejně prospěšnými stavbami, pro které je možno uplatnit předkupní právo. Jistý rozpor zdejší soud spatřuje v tom, že v odůvodnění územního plánu se plocha D30 nenachází v seznamu veřejně prospěšných staveb a opatření, ačkoli dle textové a grafické části územního plánu se o veřejně prospěšnou stavbu s možností uplatnění předkupního práva jedná, toto pochybení nicméně podle názoru soudu není takového charakteru, aby mohlo jakkoli zasáhnout do právní sféry navrhovatelů. Plocha D30 nezasahuje žádnou svojí částí do pozemků ve vlastnictví navrhovatelů a tato dovozená nejasnost by se mohla dotknout nanejvýš vlastníka pozemku parc. č.

Tvrzení navrhovatelů, že plocha D30 byla ve fázi před veřejným projednáním vymezena v územním plánu odlišně než v jeho schválené verzi, nemá oporu ve spisovém materiálu, a ani navrhovatelé toto tvrzení nepodložili žádnými důkazy, soud tedy neshledal důvod se k této námitce blíže vyjadřovat.

Pokud jde o čtvrtý a pátý krok algoritmu, ty zdejší soud spojil, neboť spolu úzce souvisí. Zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita), neboť jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, www.nssoud.cz).

Zdejší soud se neztotožnil s argumentací navrhovatelů, že formulace části územního plánu vymezující pozemky dotčené veřejně prospěšnými stavbami a opatřeními je příliš vágní a neposkytuje právní jistotu. V kapitole I.G.2. územního plánu (Veřejně prospěšné stavby a opatření – předkupní právo) je vymezen seznam všech veřejně prospěšných staveb a opatření včetně jejich označení, druh veřejně prospěšné stavby nebo opatření, jeho umístění a čísla dotčených pozemků. Jak již bylo uvedeno, v případě vymezení veřejně prospěšných staveb či opatření vzniká ve vztahu k dotčeným pozemkům předkupní právo již ze zákona, k jeho vzniku tak postačí samotné vymezení veřejně prospěšných staveb (opatření) ve vztahu ke konkrétním pozemkům v územním plánu. Soud připouští, že slovní spojení „pro které je možné uplatnit zřízení předkupního práva dle § 101 zák. č. 183/2006 Sb.“ není zcela jednoznačné v tom smyslu, zda je na pozemcích zřízeno předkupní právo nebo zda zde jen existuje možnost jeho zřízení, s ohledem na shora uvedené skutečnosti však tato ne zcela přesná formulace nemůže mít sama o sobě žádný dopad do práv navrhovatelů. Podstatné je, že odpůrce touto formulací odkázal na § 101 stavebního zákona, jehož znění je zcela jednoznačné a nevyvolávající žádnou pochybnost. Předkupní právo vzniklo obci ze zákona a neexistuje žádný prostor pro jeho případnou libovůli.

Neobstojí ani námitka, v níž navrhovatelé zpochybňují existenci veřejného zájmu na vymezení veřejně prospěšných staveb D7 a D30, jelikož obě byly zřízeny k zajištění přístupové cesty k ploše P70. Z kapitoly I.G.2. (Veřejně prospěšné stavby a opatření – předkupní právo) a z kapitoly II.3.4. (Odůvodnění vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření) územního plánu vyplývá, že na území zahrnujícím mimo jiné pozemek navrhovatele a) byla vymezena plocha P70 – plocha občanského vybavení určená pro objekt se sociálními službami. Je nepochybné, že se jedná o veřejnou infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bod 3 stavebního zákona. Z kapitoly II.5.5. (Cyklistická a pěší doprava) územního plánu je zřejmé, že ze severní strany od plochy P70 byla vymezena plocha veřejné dopravní infrastruktury D30 (zpevněná komunikace), jejímž účelem je zásobování plochy pro objekt se sociálními službami. Lze tedy souhlasit s navrhovateli, že plocha D30 byla v územním plánu vymezena za účelem zajištění přístupové cesty k ploše P70. Z kapitoly I.G.2. (Veřejně prospěšné stavby a opatření – předkupní právo) a z kapitoly II.4. (Odůvodnění vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření) dále vyplývá, že mimo jiné na pozemcích obou navrhovatelů byla vymezena veřejně prospěšná stavba D7 – veřejná dopravní a technická infrastruktura určená pro komunikaci umožňující dopravní napojení nových zastavitelných ploch na západním okraji obce z ulice Za sokolovnou, a rovněž za účelem položení sítě technické infrastruktury v jejím souběhu. Z územního plánu je zjevné, že tento na západním okraji obce vymezuje kromě zastavitelné plochy Z7 překrývající se s plochou P70 rovněž další zastavitelné plochy Z8 a Z65 (plochy bydlení v rodinných domech). Jelikož tedy veřejně prospěšná stavba D7 obsluhuje i několik dalších ploch, není možné, aby tato plocha byla nahrazena pouze plochou veřejné dopravní infrastruktury D30.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54, „[ú]zemní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, 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), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. 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, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“ Omezení vlastnického práva navrhovatelů v podobě existence veřejného zájmu na vymezení veřejně prospěšných staveb D7 a D30 zřízených k zajištění přístupové cesty k ploše P70 výše uvedená kritéria splňuje.

Konečně soud nepřisvědčil námitce, že územní plán je v rozporu s nařízením Jihomoravského kraje ze dne 26. 11. 2009. Jak vyplývá z územního plánu, plocha P70 byla vymezena jako plocha občanského vybavení určená pro objekt se sociálními službami, přičemž etapa realizace dosud nebyla stanovena. Existence záplavového území v oblasti si byl odpůrce vědom, když v kapitole I.C.4. územního plánu (Plochy občanského vybavení) mezi opatřeními a koncepčními podmínkami pro využití jednotlivých ploch k ploše občanského

vybavení Z7 určené právě pro budoucí stavbu objektu se sociálními službami uvedl, že stavby v záplavovém území nesmí být podsklepené a přízemí bude vyvýšeno nad úroveň Q 100 a že zahrady v záplavovém území nebudou oploceny a nebude zde skladován odpavitelný materiál. Bližšími podmínkami, za nichž a zda vůbec bude možné stavbu v budoucnu na daném území umístit a realizovat, se odpůrce bude zabývat v případném navazujícím územním, resp. stavebním řízení, kde bude jistě nutné zohlednit i případná stanoviska dotčených orgánů. Ve fázi územního plánování jsou však tyto úvahy předčasné.

V. Závěr a náklady řízení

Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud, vázán návrhovými body, dospěl k závěru, že důvody pro zrušení opatření obecné povahy nejsou dány, a proto návrh v souladu s § 101d odst. 2 s.ř.s. zamítl.

Předmětná věc byla rozhodnuta bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek dle § 51 odst. 1 s.ř.s.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 s.ř.s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, nárok na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšní navrhovatelé právo na náhradu nákladů řízení nemají. Odpůrce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal vůči navrhovatelům právo na náhradu nákladů. Vycházel z toho, že odpůrce nemusí vzhledem k velikosti úřadu disponovat dostatečným odborným aparátem, a bylo tudíž přiměřené nechat se v řízení zastoupit advokátem. Ze soudního spisu vyplývá, že odpůrci vznikly náklady za tři úkony právní služby po 3.100 Kč podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu (převzetí a příprava věci, vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, vyjádření ke kasační stížnosti) a 3x režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky). Odměna právního zastoupení byla zvýšena o částku odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %. Celkem jsou tedy navrhovatelé povinni odpůrci na nákladech řízení nahradit částku 12.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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. října 2017

JUDr. David Raus, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
B. Z.