



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D. a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Z. S.**, zastoupený JUDr. Alešem Mendelem, advokátem se sídlem Orlí 18, Brno, proti odpůrci: **město Modřice**, se sídlem náměstí Svobody 93, Modřice, zastoupené obecným zmocněncem M. K., v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Modřice, vydaného dne 29. 6. 2016 usnesením zastupitelstva města Modřice č. 4M-Z-1.4/2016,

t a k t o :

- I. Návrh **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.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podaným návrhem se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Modřice, vydaného usnesením zastupitelstva města Modřice ze dne 29. 6. 2016, č. 4M-Z-1.4/2016 (dále jen „Územní plán Modřice“).

[2] Navrhovatel uvedl, že společně s manželkou je v rámci společného jmění manželů vlastníkem pozemků p. č. 1544/4, p. č. 1545/1, p. č. 1545/2, p. č. 1545/4, vše katastrální

území Modřice. Tyto nemovitosti přitom spadají do oblasti upravené předmětných územním plánem; v jeho rámci byly nově zahrnuty do územní rezervy pro řešení infrastruktury nadmístního významu. Navrhovatel se domnívá, že tímto krokem byl zkrácen na svých právech.

[3] Navrhovatel uvádí, že dané nemovitosti nabyl do svého vlastnictví za účelem realizace investičního a podnikatelského záměru, a to výstavby skladu se sortimentem domácích potřeb, a to v souladu s platnou a účinnou územně plánovací dokumentací – změnou č. 2 územního plánu sídelního útvaru Modřice (dále jen „ÚPN SÚ Modřice“) z roku 1999. V rámci této územně plánovací dokumentace byly nemovitosti navrhovatele určeny pro komerční výstavbu (výroba a sklady).

[4] Navrhovatel k věci poukázal na stanoviska města Modřice k předmětnému investičnímu záměru ze dne 29. 11. 2010, z něhož plyne, že město Modřice nemá námítky k uvedenému investičnímu záměru na předmětných pozemcích. Navrhovatel dále poukázal na sdělení Městského úřadu Šlapanice ze dne 30. 1. 2013, v jehož rámci daný správní orgán, jakožto příslušný stavební úřad, sděluje, že pozemky ve vlastnictví navrhovatele se nadále nacházejí v území s funkčním využitím dle ÚPN SÚ Modřice; pozemky se dle tohoto sdělení nacházejí v plochách výroby a skladů, resp. v plochách zahrádkářských lokalit a sadů.

[5] Územním plánem Modřice byly nemovitosti navrhovatele zcela odlišně od uvedeného komerčního funkčního využití zahrnuty do územní rezervy pro výstavbu dopravních koridorů, plocha dopravní infrastruktury, plocha silniční dopravy. Navrhovatel je tak napadeným územním plánem zkrácen na svých právech, kdy došlo k podstatnému zúžení obsahu jeho vlastnického práva. Navrhovatel v rámci celého procesu schvalování napadeného opatření obecné povahy využil veškerou procesněprávní obranu v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tedy předně uplatnil námítky proti návrhu Územního plánu Modřice s odůvodněním, že v rámci tohoto návrhu dochází ke změně využití předmětných nemovitostí. Těmto námítkám nebylo odpůrcem vyhověno.

[6] Dle navrhovatele nebyla daným opatřením obecné povahy dodržena zásada proporcionality zásahu do jeho vlastnického práva. Z judikatury Nejvyššího správního soudu se opakovaně podává, že zásah do práva vlastnického musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděn z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytné míře a nejšetnějším ze způsobů, které ještě vedou rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona. Navrhovatel se domnívá, že tyto podmínky pro oprávněnost a přiměřenost zásahu do jeho vlastnického práva nebyly dodrženy.

[7] Navrhovatel se domnívá, že odpůrce dostatečně nezkoumal existenci veřejného zájmu na změnu funkčního využití dotčených nemovitostí, tj. jejich zahrnutí do územní rezervy pro výstavbu dopravních koridorů, který by nucený zásah do vlastnického práva navrhovatele umožňoval. Soukromý zájem navrhovatele na možnost realizace investičního a podnikatelského záměru, výstavbu skladu se sortimentem domácích potřeb, byl odpůrcem ignorován, a to i přes řádné a včasné uplatnění cestou námitek a mnoha dalších formálních i neformálních upozornění na porušení zásady přiměřenosti. Navrhovatel zdůrazňuje, že nemovitosti nabyly do svého vlastnictví od počátku právě za uvedeným účelem, a to za vědomí

odpůrce; napadené opatření obecné povahy tak bylo vydáno v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu.

[8] Závěrem navrhovatel opakuje, že řádně a včas uplatnil v procesu schvalování napadeného Územního plánu Modřice odůvodněné námitky a připomínky. Tato procesní obrana však nepřinesla žádný výsledek.

II. Vyjádření odpůrce

[9] Odpůrce k věci poznamenal, že dle příslušného listu vlastnictví byly předmětné nemovitosti nabývány do společného jmění manželů postupně v letech 1993 – 2007. Přitom, jak je uvedeno na straně 3 odůvodnění Územního plánu Modřice, mělo město Modřice zpracovaný ÚPN SÚ Modřice, včetně jeho změny č. I až VIII. ÚPN SÚ Modřice byl schválen Zastupitelstvem města Modřice dne 25. 10. 1995 a jeho změny byly schváleny v rozmezí let 1999 – 2008. Dne 10. 6. 2013 rozhodlo Zastupitelstvo města Modřice o pořízení nového územního plánu (ten nabyl účinnosti dne 19. 7. 2016). Z uvedeného dle odpůrce plyne, že navrhovatel měl nejméně devět let k vyřízení pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení na jím uváděný investiční záměr. O tom byl informován ve vypořádání jeho připomínky uplatněné dne 21. 4. 2014 ke společnému jednání ve smyslu § 50 stavebního zákona.

[10] Z ničeho dle odpůrce nevyplývá, že by na vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení na předmětnou stavbu bylo vedeno příslušným stavebním úřadem za celou rozhodnou dobu územní nebo stavební řízení. Na tom nemůže nic změnit ani navrhovatelem zmíněné stanovisko města Modřice k předmětnému investičnímu záměru či obdobné sdělení stavebního úřadu, neboť správní orgány vycházely z tehdy platné územně plánovací dokumentace. V souvislosti s danou otázkou poukázal odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, publikovaný pod č. 2742/2013 Sb. NSS. V jeho intencích navrhovatelů postačovalo k zajištění realizace jím navrhovaného záměru vydání pravomocného územního rozhodnutí, čehož navrhovatel ovšem po dobu několika let nevyužil. O připravovaném vydání nového územního plánu však prokazatelně věděl.

[11] Odpůrce dále poukázal na to, že navrhovatelem uváděné námitky byly podány v roce 2009, přičemž až dne 10. 6. 2013 rozhodlo Zastupitelstvo města Modřice o pořízení nového územního plánu. Z toho jednoznačně vyplývá, že se v případě námitky ze dne 11. 3. 2009 nejednalo o námitku uplatněnou v průběhu pořizování nyní napadeného opatření obecné povahy. Co se pak týká navrhovatelem zmíněné připomínky ze dne 21. 5. 2014, byla tato vypořádána v souladu s § 172 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), § 53 odst. 1 a 5 stavebního zákona a přílohy č. 7 (II. obsah odůvodnění územního plánu) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Je tak zřejmé, že navrhovatel nevyužil zásadní instrument v rámci procesu pořizování územního plánu, a to podání námitek proti návrhu územního plánu dle § 52 stavebního zákona, a to dokonce ani při opakovaném veřejném ústním projednání (první veřejné projednání návrhu územního plánu se konalo dne 13. 5. 2015, opakované pak dne 8. 2. 2016).

[12] Navrhovatel tak byl dle odpůrce v procesu pořizování územního plánu poměrně pasivní; v této souvislosti odpůrce zmínil usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, dostupný na www.nssoud.cz, z nichž vyplývá, že procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházející přijetí opatření obecné povahy může mít vliv na úspěšnost návrhu, resp. že tato pasivita může mít za následek to, že soud nemůže posoudit proporcionalitu omezení vlastnických práv (vážení veřejných zájmů na straně jedné a ochrany vlastnictví na straně druhé), pokud tuto úvahu před ním neprovedl správní orgán.

[13] Co se pak týká tvrzeného zkrácení navrhovatele na vlastnických právech v souvislosti se zařazením dotčených pozemků do území rezervy pro Jihozápadní a Jižní tangentu a jejich mimoúrovňové křížení, cítí se odpůrce nucen připomenout znění § 36 odst. 1 a § 43 stavebního zákona a v tomto směru i stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje podle § 50 odst. 7 stavebního zákona ze dne 26. 8. 2014, č. j. JMK 88261/2014, z něhož se mj. podává soulad daných územních rezerv s Politikou územního rozvoje České republiky, který je i jinak dostatečně popsán v napadeném opatření obecné povahy. Je také možné poukázat na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje k veřejnému projednání dle § 52 stavebního zákona ze dne 19. 5. 2015, č. j. JMK 38665/2015 a zejména pak jeho stanovisko k opakovanému veřejnému projednání ze dne 12. 2. 2016, č. j. JMK 163277/2015.

[14] Odpůrce tak má za to, že v případě napadeného územního plánu se jedná o podobnou situaci, jakou správní soudy již řešily, a to např. v případě návrhu na zrušení územního plánu Kuřim nebo v případě návrhu na zrušení územního plánu Hlubočany. Byť navrhovatel v případě Územního plánu Modřice nenapadá výslovně vymezení územní rezervy při neexistenci zásad územního rozvoje, úvahu správních soudům, resp. Ústavního soudu, lze dle názoru odpůrce respektovat i v nynější věci, a to např. v souvislosti s otázkou proporcionality zásahu zmiňovanou navrhovatelem.

[15] Co se pak týká zmíněné námitky proporcionality, připomíná odpůrce, že předmětné územní rezervy zajišťují ochranu pro rozvojovou oblast OB3 – Brno v souladu s Politikou územního rozvoje ČR z roku 2008 ve znění aktualizace č. 1 (dále také jen „PÚR ČR 2008“). Vytváří tak územní podmínky pro řešení dopravní sítě jižně od dálnice D1 v souvislosti s rozvojem komerční zóny Brno-jih, přičemž pro řešení tohoto úkolu jsou vymezeny územní rezervy pro Jihozápadní a Jižní tangentu a jejich mimoúrovňové křížení, dotýkající se mj. pozemků ve vlastnictví navrhovatele. V této souvislosti odpůrce poukazuje, že postupoval v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011-27, dostupného na www.nssoud.cz. K vytvoření územních rezerv tak došlo v rámci zákonem stanoveného postupu při respektování § 31 odst. 1, § 43 odst. 1 a 3 a § 50 odst. 7 stavebního zákona a Politiky územního rozvoje ČR z roku 2008 ve znění její aktualizace č. 1.

[16] Odpůrce též zdůraznil dočasnost územních rezerv a v tomto směru rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, dostupný na www.nssoud.cz.

[17] Odpůrce shrnuje, že dle něj nedošlo k porušení zásady proporcionality, zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Navrhovatel přitom vědomě a dlouhodobě nevyužil dotčených pozemků k realizaci jím zamýšleného záměru, potažmo nepožádal o vydání

potřebného územního rozhodnutí a stavebního povolení. To nemůže být kladeno k tíži odpůrci. Navrhovatel byl v průběhu posuzování nové územně plánovací dokumentace značně pasivní a nepodal námítky ve smyslu § 52 stavebního zákona. Dle odpůrce rovněž nedošlo k zásahu do vlastnictví navrhovatele v rozporu s platnou právní úpravou, ani nebyla porušena zásada proporcionality. Proto je odpůrce toho názoru, že by soud měl návrh zamítnout.

III. Ústní jednání

[18] Při ústním jednání dne 24. 1. 2017 navrhovatel odkázal na obsah návrhu. Zdůraznil přitom, že napadeným – zcela neadekvátním – aktem odpůrce došlo k zásadnímu zásahu do žaloby jeho vlastnického práva a možnosti nakládat se svým majetkem, a to v té formě, jaká mu byla umožněná v době zakoupení dotčených pozemků; nyní se však tyto pozemky nacházejí v oblasti vyhrazené pro řešení dopravní infrastruktury v rámci Jihomoravského kraje. Navrhovatel považuje za pochopitelné, že se území Jihomoravského kraje vyvíjí a že tedy bude docházet k rozvoji dopravní infrastruktury, je však třeba vzít v potaz, že jsou tu také vlastníci, kteří svůj majetek zakoupili za určitým účelem – jako například navrhovatel, přičemž dosažení tohoto účelu je jim nyní znemožňováno. V případě navrhovatele tak již došlo k zamítnutí jeho návrhu v územním řízení Městským úřadem Šlapanice. Daný zásah považuje navrhovatel za zcela nepřiměřený, a to i z hlediska časového horizontu, kdy není zřejmé, zda a kdy bude dané území využito k řešení dopravní infrastruktury.

[19] Pokud odpůrce argumentuje jeho nečinností, uvádí k tomu navrhovatel, že skutečně mohl požádat např. o vydání územního rozhodnutí již dříve, ale je třeba vzít v potaz, že by tak v podstatě bylo vlastníkovu nakazováno, co má se svým majetkem činit, když navíc navrhovatel měl v inkriminovanou dobu jiné investiční akce, které musel financovat. Již v roce 2015 přitom podal příslušný návrh k Městskému úřadu Šlapanice, stavebnímu úřadu, který však porušil všechny své myslitelné povinnosti a lhůty v rámci správního řízení a čekal pouze na to, kdy nabude napadený územní plán účinnosti, aby bylo možné předmětný návrh v územním řízení zamítnout. K tomu navrhovatel soudu předložil rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice, odboru výstavby, stavebního úřadu ze dne 11. 1. 2017, č. j. OV-ČJ/34585-15/SVE, sp. zn. OV/6301-2015/SVE/5; uvedl, že kdyby bylo o této žádosti rozhodnuto řádně a včas, právní pozice navrhovatele by byla zcela jiná. Navrhovatel rovněž doložil sdělení Městského úřadu Šlapanice, stavebního úřadu ze dne 26. 4. 2005, č. j. SÚ 1888/05/Da, v němž se tento správní orgán vyjadřuje k tomu, jako jakých území z hlediska funkčního využití ploch, jsou dotčené pozemky navrhovatele zahrnuty.

[20] Dále navrhovatel uvedl, že námítky ve vztahu k zadávací dokumentaci jím byly podány; později se sice veřejného projednání skutečnosti účastnit mohl, je však otázkou, zda by to mělo nějaký smysl, když bylo zřejmé, jak se k věci pořizovatel územního plánu staví.

[21] Navrhovatel k věci rovněž sdělil, že pozemky v předmětné lokalitě skupuje již cca od roku 1992 či 1993, přičemž si vždy vyžádal stanovisko, zda se jedná o místo vhodné pro výstavbu skladovací haly (navrhovatel sklad potřeboval pro svůj velkoobchod); do pozemků od té doby nainvestoval řádově několik milionů korun. V roce 2000 přitom začal stavět obchodní dům a na tento projekt potřeboval peníze (to oddalovalo investiční akce v území nynější územní rezervy); před dvěma až třemi lety se rozhodl, že skladovací halu postaví.

Ověřoval si, zda se v místě stále dá stavět, věnoval této problematice stovky hodin, vše jej stálo mnoho peněz – příslušný stavební úřad však byl uvedeným způsobem nečinný.

[22] Odpůrce rovněž odkázal na své písemné stanovisko k věci. Uvedl, že navrhovatel měl dost dlouhou dobu na to, aby podal příslušné návrhy a inicioval územní řízení. V procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy rovněž nevyužil veškeré právní prostředky, které mu byly k dispozici, když jím uváděnou námitku uplatnil pouze vůči územnímu plánu, jehož pořizování bylo městem Modřice ukončeno. Ve věci tak navrhovatel podal pouze připomínku ke společnému jednání a ta byla řádně vypořádána; námitky navrhovatel vůbec nepodal.

[23] Co se týká vlastního způsobu řešení územního plánu, uvedl odpůrce, že v době jeho vydání dosud neplatily zásady územního rozvoje, avšak územní rezervy byly vymezeny v souladu s judikaturou správních soudů. Územní rezerva není neměnný institut, nýbrž podléhá aktualizacím, a to nejpozději do čtyř let. Odpůrce také zmínil, že s územím, ve kterém se nachází pozemky navrhovatele, počítají jako s územní rezervou (nyní označená jako RA3) připravované zásady územního rozvoje.

IV. Posouzení věci soudem

[24] Krajský soud přezkoumal předmětné opatření obecné povahy v mezích rozsahu a důvodů návrhu a shledal, že **návrh není důvodný**.

IV. a) Obecná východiska

[25] Při posouzení návrhu přitom soud jako východisko a kritérium zvolil, kromě příslušné právní úpravy, především relevantní judikaturu správních soudů, a to zejména judikaturu svou vlastní a Nejvyššího správního soudu. Ještě před započítím přezkumu napadeného opatření obecné povahy na základě návrhových bodů považoval soud za nezbytné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých při projednávání a rozhodování věci vycházel.

[26] V nyní souzené věci je předmětem sporu tvrzený zásah do vlastnických práv navrhovatele, a to v rozsahu, v jakém se dotkl jím specifikovaných pozemků p. č. 1544/4, p. č. 1545/1, p. č. 1545/2, p. č. 1545/4, vše katastrální území Modřice. Soud především konstatuje, že v procesu územního plánování dochází k posouzení 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. Nepříměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, publikovaného pod č. 2552/2012 Sb. NSS).

[27] Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS). 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. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

IV. b) Podmínky řízení

[28] Soud se nejprve zabýval splněním procesních podmínek řízení, kterými je přípustnost návrhu, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a formulace závěrečného návrhu.

[29] Návrh podaný dne 31. 10. 2016 směřuje proti opatření obecné povahy, které bylo vydáno dne 29. 6. 2016 a nabylo účinnosti dne 19. 7. 2016. Návrh je tak podán včas (§ 101b s. ř. s.).

[30] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá tvrzením dotčení na jeho právech. V souladu s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 21. 7. 2009 ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS) zdejší soud vychází z toho, že aby byl navrhovatel aktivně legitimován, musí především tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.

[31] Navrhovatel je fyzická osoba, vlastník pozemků p. č. 1544/4, p. č. 1545/1, p. č. 1545/2, p. č. 1545/4 (ve společném jmění manželů), které se nachází v území řešeném předmětným opatřením obecné povahy. Soud je přesvědčen, že navrhovatel je k podání předmětného návrhu aktivně legitimován, byť se v předmětné věci jedná o vymezení územních rezerv, jejichž případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se bude teprve prověřovat. Vymezení územní rezervy znamená, že jsou omezeny změny stávajícího stavu za účelem ochrany pro prověření možnosti budoucího využití. Navrhovatel v této souvislosti uvedl dostatečná tvrzení, proč se domnívá, že byl zkrácen na svých právech. Je jednoznačně zřejmé, že je dán zájem navrhovatele na tom, kam bude směřovat další vývoj v daném území a jak mohou být v budoucnu zasažena jeho práva. Dle názoru soudu je to dostatečným důvodem pro shledání aktivní procesní legitimace navrhovatele (v souvislosti s tím soud poznamenává, že problematikou procesní aktivity či pasivity navrhovatele v procesu přijímání předmětného opatření obecné povahy, která je mezi stranami rovněž sporná, se bude zabývat níže; o procesní legitimaci navrhovatele však soud, jak již bylo řečeno, nemá pochyb – k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS). Otázka, zda byl na svých právech navrhovatel zkrácen skutečně, bude posouzena v rámci řízení.

[32] Navrhovatel správně označil osobu pasivně legitimovanou, kterou je město Modřice. Soud připomíná, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, je v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.

[33] Další podmínkou řízení je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení §101a s. ř. s. Navrhovatel požaduje zrušení opatření obecné povahy, které srozumitelným způsobem označil a implicitně uvedl, specifikací dotčených pozemků, kterou část opatření obecné povahy považuje za problematickou (byť nenavrhuje zrušení pouze této části předmětného územního plánu, ale jeho zrušení jako celku); návrh obsahuje i náležitosti dle §101b odst. 2 s. ř. s.

IV. c) Vlastní přezkum opatření obecné povahy

[34] Krajský soud v Brně dále vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaného pod č. 740/2006 Sb. NSS, podle něhož soud při zkoumání důvodnosti návrhu na přezkum opatření obecné povahy postupuje v krocích tzv. algoritmu. 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.

[35] Je nutno vzít rovněž v úvahu, že při postupu podle uvedeného algoritmu je soud v souvislosti 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.

[36] Napadené opatření obecné povahy - Územní plán Modřice ze dne 29. 6. 2016, a to v rozsahu, v jakém se týká výše specifikovaných pozemků navrhovatele tím, že je zahrnuje do územní rezervy pro tzv. Jihozápadní a Jižní tangentu a jejich mimoúrovňové křížení (v územním plánu jsou tyto plochy vymezeny jako RA1 v případě Jihozápadní tangenty, RA2 v případě Jižní tangenty a RA3 v případě jejich mimoúrovňového křížení), krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., dle uvedeného algoritmu v mezích uplatněných návrhových bodů.

[37] První dva kroky algoritmu soud činí s ohledem k jejich obsahu z úřední povinnosti, jak vyplývá i z odst. 28 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116. Nutno dodat, že navrhovatel nijak nezpochybňuje otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách a odkazuje rovněž na bod [32] tohoto rozsudku.

[38] Co se týká třetího kroku předmětného algoritmu, tedy problematiky vydání opatření obecné povahy zákonem stanoveným způsobem, neuvádí navrhovatel ničeho konkrétního,

čím by postup odpůrce zpochybňoval. Tímto krokem se tedy soud nebude blíže zabývat (pouze v souvislosti s kroky dalšími).

[39] Navrhovatel přitom své námitky koncentruje v podstatě pouze do sféry pátého kroku zmíněného algoritmu, tedy porušení principů proporcionality, subsidiarity a minimalizace zásahů. Jeho námitky se striktně vzato netýkají čtvrté fáze algoritmu, tedy souladu opatření obecné povahy se zákonem, rozuměj hmotněprávními předpisy. Tento čtvrtý krok však velmi úzce souvisí se samotnou problematikou proporcionality, proto se soud bude, v souvislosti s námitkami navrhovatele, zabývat i touto záležitostí, neboť ji dle názoru soudu nelze od otázky proporcionality napadeného opatření obecné povahy oddělit. V tomto smyslu soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, dle něhož *„[č]tvrtá fáze (problémový okruh) algoritmu (materiální kritérium, řešící otázku, zda obsah opatření je v souladu se zákonem) a pátá fáze (přezkoumání obsahu z hlediska jeho proporcionality) se z pohledu otázky právě zkoumané do značné míry prolínají. To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejružnějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – 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 (a vice versa)“*.

[40] Soud předesílá, že plochy, které jsou „předmětem“ řízení, byly vymezeny jako územní rezerva. Podle § 36 odst. 1, resp. § 43 odst. 1 stavebního zákona jsou jako územní rezerva vymezovány plochy a koridory, u nichž má teprve dojít k prověření možnosti jejich budoucího využití pro uvažovaný záměr. Tento záměr nelze umístit bez prověření potřeby jeho realizace a plošných nároků. Až po tomto prověření lze plochu územní rezervy změnit na plochu nebo koridor, umožňující realizaci uvažovaného záměru. Po dobu platného vymezení územní rezervy nelze v území rovněž činit změny, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno.

[41] Soud pokládá za nezbytné vymezit (a to ve vazbě na výše zmíněné, tedy z hlediska provázanosti proporcionality opatření obecné povahy a jeho souladu se zákonem, ergo hmotněprávními předpisy), která ustanovení stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013 jsou pro projednávanou věc nejpodstatnější. Je to ustanovení § 31 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého *„[p]olitika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území“*. Dále § 43 odst. 1 stavebního zákona, dle kterého *„[ú]zemní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyhloučí“*. Podle § 43 odst. 3 stavebního

zákona „[ú]zemní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím“. Podle § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona „[p]ořizovatel přezkoumá soulad návrhu územního plánu zejména s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem“.

[42] Mezi účastníky je v podstatě nesporné (navrhovatel k tomu ničeho neuvádí), že PÚR ČR 2008, schválená usnesením vlády České republiky č. 929 dne 20. 7. 2009 (aktualizována byla Aktualizací č. 1, která byla vládou projednána a schválena dne 15. 4. 2015), v jejím původním znění v čl. 42 výslovně uváděla, že jedním z úkolů pro územní plánování v rozvojové oblasti OB3 Brno je „vytvořit územní podmínky pro řešení dopravní (zejména silniční) sítě jižně od dálnice D1 v souvislosti s rozvojem komerční zóny Brno-jih“ (zmíněnou aktualizací byla slova „v souvislosti s rozvojem komerční zóny Brno-jih“ zrušena, což ale soud v dané věci nepovažuje za zásadní). Byl tak vymezen základní rámec pro řešení dopravní situace v dané oblasti, i když bez určení konkrétního trasování či určení konkrétního způsobu řešení věci.

[43] Otázkou souladu Územního plánu Modřice s PÚR ČR 2008 se předmětný územní plán vypořádává na straně 22 v části 4.1 (Koncepce dopravní infrastruktury), kde uvádí koridory územních rezerv pro silnice nadmístního významu (vymezení těchto koridorů též na straně 53 daného územního plánu). Touto problematikou se daný územní plán zabývá rovněž na straně 6 násl. odůvodnění (v bodě 2.1 rozebírá „soulad návrhu ÚP s politikou územního rozvoje“), či na straně 195 odůvodnění [„Výčet záležitostí nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje (§ 43 odst. 1 stavebního zákona), s odůvodněním potřeby jejich vymezení“]; obdobně pak např. strana 133 odůvodnění (schéma daných tangent viz také strana 139 odůvodnění).

[44] Pro věc je zásadní rovněž Stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje dle § 50 odst. 7 stavebního zákona ze dne 26. 8. 2014, č. j. JMK 88261/2014, v němž krajský úřad uvádí vazbu územních rezerv RA1, RA2 a RA3 pro Jihozápadní tangentu, Jižní tangentu a jejich mimoúrovňové křížení na PÚR ČR 2008, kdy výslovně uvádí, že „ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona nevylučuje tyto záležitosti nadmístního významu z návrhu ÚP Modřice“, kdy pro řešení úkolů vyplývajících z PÚR ČR 2008 jsou vymezovány právě zmíněné koridory (obdobně pak stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje k opakovanému veřejnému projednání ze dne 12. 2. 2016, č. j. JMK 163277/2015 [na okraj soud poznamenává, že požadavek na územní rezervy pro Jihozápadní a Jižní tangentu vyslovilo i Ministerstvo dopravy ve vyjádření k návrhu zadání předmětného územního plánu ze dne 22. 7. 2013, sp. zn. 554/2013-910-UPR/2-Ma, to ve vazbě na Nejvyšším správním soudem zrušené Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále také jen „ZÚR JMK“) – k této otázce níže v textu]. K významu stanoviska krajského úřadu dle § 50 odst. 7 stavebního zákona, popř. požadavku dotčeného orgánu srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, bod 51, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, oba dostupné na www.nssoud.cz).

[45] Rovněž je nesporné, že Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, které byly vydány dne 22. 9. 2011 usnesením č. 1552/11/Z25, byly rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, publikovaným pod č. 2698/2012 Sb. NSS, zrušeny, přičemž nové ZÚR JMK dosud nebyly vydány. Přitom ze spisu vyplývá, že s tzv. Jihozápadní a Jižní tangentou předmětné ZÚR JMK počítaly (viz již zmíněné vyjádření Ministerstva dopravy ze dne 22. 7. 2013, sp. zn. 554/2013-910-UPR/2-Ma; srov. také odůvodnění Územního plánu Modřice na straně 136; dané tangenty jsou v odůvodnění Územního plánu Modřice na straně 10 a násl. dávány do souvislosti s Územně analytickými podklady Jihomoravského kraje, jejich druhou aktualizací; viz rovněž stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 26. 8. 2014, č. j. JMK 88261/2014, a tam rozebíraná vazba tangent na obsah Generelu dopravy Jihomoravského kraje, popř. stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 12. 2. 2016, č. j. JMK 163277/2015; obdobně vypořádání námitek paní M. K. na straně 216 a 324 odůvodnění či vypořádání námítky zapsaného spolku Za klidné a čisté Modřice na straně 231 odůvodnění Územního plánu Modřice).

[46] Žádnou z uvedených skutečností týkající se vazby územního plánu Modřice na PÚR ČR 2008 či jiné dokumenty řešící rozvojové plochy nadmístního významu navrhovatel nijak nezmiňuje ani nezpochybňuje. Soud však považoval za nutné vzít v potaz, nakolik úprava provedená v daném územním plánu a zpochybňovaná navrhovatelem koresponduje s celkovým kontextem regulace předmětného území, neboť tento faktor může mít vliv jak na určitou volnost či vázanost odpůrce při vypracování konečné podoby územního plánu, meze v jakých se pak pohybuje odůvodnění této úpravy, jakož i v tomto smyslu na zhodnocení, nakolik je daná úprava svévolná či naopak legitimní a proporcionální.

[47] K výše uvedenému soud doplňuje, že i přes neexistující ZÚR JMK bylo nezbytné zajistit soulad předmětného územního plánu s PÚR ČR 2008. Stavební zákon sice zakládá hierarchickou strukturu nástrojů územního plánování požadující soulad hierarchicky nižších nástrojů s hierarchicky vyššími, tato hierarchie však platí i v případě absence jednoho ze stupňů této struktury. Opačný výklad by neměl oporu ve stavebním zákoně. Jak vyplývá z § 31 odst. 4 i z § 43 odst. 3 stavebního zákona, územní plán musí být v souladu s politikou územního rozvoje, resp. že politika územního rozvoje je závazná pro pořizování územních plánů, a to bez ohledu na to, zda byly v PÚR řešené záležitosti již promítnuty do ZÚR čili nic. Pokud tedy odpůrce v územním plánu zařadil ty části území, které by mohly být v budoucnu zasaženy plánovaným dopravním řešením do ploch územních rezerv, postupoval v duchu těchto zákonných požadavků.

[48] To, že byl zvolen za situace, kdy neexistují zásady územního rozvoje, správný postup, pokud byla zařazena do územních rezerv území, která by mohla být v budoucnu zasažena plánovanou výstavbou nadmístního významu, vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011-27, dle kterého v případě, že nejsou rozvojové plochy nadmístního významu obsaženy v nadřazené územně plánovací dokumentaci, nemůže obec tyto ve své územně plánovací dokumentaci vymezit. Konkrétně je zde konstatováno: „Obec přece nemůže jednoznačným způsobem naplánovat vedení koridoru takovéto silnice, aniž by měla najisto postaveno, kudy uvedená silnice povede. Odpůrce v takovém případě mohl postupovat tak, že předpokládané území, které by mohlo být v budoucnu zasaženo plánovanou výstavbou rychlostní silnice, mohl zařadit do územních rezerv.“ Shodně se vyjadřuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70.

[49] Je pravdou, že PÚR ČR 2008 neupřesňuje konkrétní místní vedení předmětných tangent, není to však ani jejím úkolem. Vymezení předmětných územních rezerv v konkrétní podobě nevychází pouze ze samotné PÚR ČR 2008, ale především z územně analytických podkladů Jihomoravského kraje aktualizovaných v roce 2013 a z dalších podkladů, které jsou v odůvodnění Územního plánu Modřice zmíněny.

[50] Jak již bylo uvedeno, je podstatným podkladem rovněž posouzení dle § 50 odst. 7 stavebního zákona, obsažené ve stanovisku Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 26. 8. 2014, č. j. JMK 88261/2014, v němž krajský úřad nevyklučuje dané záležitosti nadmístního významu z návrhu Územního plánu Modřice. Jak již bylo rovněž zmíněno, tyto nadmístní záměry vycházejí např. z PÚR ČR 2008 a Územně analytických podkladů Jihomoravského kraje - aktualizace 2013.

[51] Vymezením předmětných územních rezerv odpůrce nijak nezasáhl do práv sousedních obcí. Územní rezerva tento potenciál vzhledem ke své podstatě nemá, sousední obce nijak nelimituje, jejím vymezením nedochází ke koordinaci vymezení koridoru pro záměr liniové dopravní stavby. Koordinace je úkolem krajského úřadu. Krajský úřad Jihomoravského kraje se k této otázce vyjádřil ve výše citovaném stanovisku.

[52] Z již uvedeného tak má soud za to, že z předmětného územního plánu lze dostatečně seznat veřejný zájem, v jehož prospěch došlo k vymezení daných územních rezerv. Odpůrce se v územním plánu k vymezení územních rezerv RA1 až RA3 vyjadřuje komplexně, dává je do souvislosti s dokumenty upravujícími záležitosti nadmístního významu, jakož i se základní koncepcí rozvoje území města a dalšími v územním plánu upravovanými otázkami (viz např. část 3.1 územního plánu řešící urbanistickou koncepci, či odůvodnění územního plánu v částech 2.1 – Soulad návrhu ÚP s politikou územního rozvoje, 2.2 – Soulad s územněplánovací dokumentací vydanou krajem, či část 2.6 týkající se „souladu se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, případně s výsledkem řešení rozporů“). V tomto smyslu nelze samo o sobě konstatovat libovůli odpůrce, zbývá však posoudit, nakolik byl sporný krok, tedy zahrnutí pozemků navrhovatele do územních rezerv pro příslušné tangenty a jejich křížení proporcionální ve vztahu soukromým zájmům navrhovatele.

[53] Soud přitom vzhledem k okolnostem případu pokládá námitku porušení principu proporcionality za nedůvodnou. Charakteristickým znakem územní rezervy totiž je její dočasnost. K tomu uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 3/2012-36, dostupný na www.nssoud.cz, s konstatováním že „[p]odstatným charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost“, že územní rezerva, „[a]čkoliv nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu - tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Právě na tento požadavek je nutno klást veliký důraz.“ Jak je však dále v tomto rozsudku uvedeno: „Samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území blokovat do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace.“

[54] Předmětné územní rezervy zajišťují ochranu pro možné varianty koridorů pro Jižní a Jihozápadní tangentu (a jejich mimoúrovňové křížení) – koridory čtyřproudových silnic I. třídy a návaznosti na dálnice D1 a D2 a s tím související řešení. Je nesporné, že se jedná o záležitost nadmístního významu. Pokud se týká trvání územní rezervy, je nutno mít na zřeteli, k jakému účelu byla vytvořena. Záměr vybudování příslušného dopravního řešení je bezesporu náročný na posouzení. S touto náročností je spojena i možnost delšího trvání předmětných územních rezerv. Vzhledem k významu záměru však z dosavadní délky trvání nelze dovozovat neproporcionalitu řešení. Zároveň je nutno konstatovat, že k vytvoření územních rezerv došlo ze zcela legitimního důvodu, jak vyplývá z výše uvedeného.

[55] Soud připomíná, že stavební zákon obsahuje ustanovení zamezující ponechání území v kategorii územní rezervy po delší dobu bez patřičného zdůvodnění. Dle § 55 odst. 1 stavebního zákona předloží pořizovatel územního plánu zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Nejpozději po uplynutí čtyř let od vydání územního plánu tedy musí dojít k vyhodnocení provedeného prověření územní rezervy pro účely zvažovaného záměru. O zachování územní rezervy lze uvažovat jen výjimečně ze závažných důvodů, kdy by bylo nutné řádně zdůvodnit, jaké zásadní skutečnosti bránily v prověření území během uplynulé doby, a proč se lze domnívat, že v nedaleké budoucnosti naopak možné bude. V opačném případě by bylo nutno územní rezervu považovat za svévolný zásah do práv vlastníků dotčených nemovitostí. O takovém zásahu však lze uvažovat až v případě nedůvodného dlouhodobého zachovávání územní rezervy, nikoliv při jejím prvotním zapracování do územního plánu. (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 3/2012-36).

[56] Navrhovatel tvrdí, že vymezením územní rezervy došlo k zásahu do jeho vlastnického práva a zájmu na dlouhodobě zamýšleném investičním a podnikatelském záměru. Opět je nutno připomenout dočasnost omezení územní rezervou dotčeného vlastníka nemovitosti, a to pouze omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Z povahy územní rezervy rovněž vyplývá, že sama o sobě nemůže mít za následek znehodnocení nemovitostí. Hodnota nemovitostí může dočasně klesnout, nicméně onu dočasnost je třeba zdůraznit. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 3/2012-36).

[57] Ve vztahu k posouzení proporcionality přijatého řešení, tedy zřízení územních rezerv, soud opět připomíná, že při přezkumu opatření obecné povahy platí zásada zdrženlivosti. Soud nemůže hodnotit konkrétní umístění předmětných územních rezerv z hlediska vhodnosti. Zásah soudu se totiž omezuje na případy extrémního vybočení ze zásady proporcionality, k tomu viz výše a konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, rozsudek ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43).

[58] Soud rovněž připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, z něhož vyplývá, že „vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzávěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno.“ Jak k věci dodal Nejvyšší správní soud

v rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 3/2012-36, „[j]e na navazujících stupních územněplánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokováním“ části území pro případnou realizaci záměru“.

[59] Ze všech uvedených okolností dle soudu vyplývá, že zřízení předmětných územních rezerv, resp. zahrnutí dotčených pozemků ve vlastnictví navrhovatele do jejich rámce, nepředstavuje neproporcionální zásah do jeho vlastnického práva, resp. do jeho soukromých zájmů a záměrů. Relativní mírnost omezení provedeného územní rezervou v obecné rovině konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 3 As 206/2015-61, dostupném na www.nssoud.cz, kde uvedl, že „[t]ento institut představuje ze své podstaty dočasné a relativně šetrné omezení vlastnického práva“ (viz také bod 15. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 2152/15, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). S ohledem na všechny uvedené skutečnosti se soud nedomnívá, že by sporovaným krokem odpůrce došlo k porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, kdy navrhovatel nadto ani nenaznačuje, jaké postupy odpůrce by, vyjma úplné rezignace na vymezení předmětných územních rezerv, byly v souladu s jím dovolávanými zásadami subsidiarity a minimalizace zásahu.

[60] V rámci komplexního posouzení věci se však soud musí vyjádřit ještě k několika problémovým okruhům zmíněným navrhovatelem. V zásadě jde zejména o to, nakolik se navrhovatel mohl spoléhat na své „legitimní očekávání“ spojené s dosavadním účelovým určením pozemků v jeho vlastnictví v ÚPN SÚ Modřice (a se změnou v Územním plánu Modřice), s dosavadními stanovisky příslušných správních orgánů a také o to, nakolik byl navrhovatel v procesu přijímání nového územního plánu aktivní a jaký tato skutečnost měla vliv na zákonnost a proporcionalitu Územního plánu Modřice.

[61] Obecně se k věci – ke změnám územně plánovací dokumentace – ve své judikatuře vyslovil Nejvyšší správní soud. Např. v již zmiňovaném rozsudku dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 3/2012-36, uvedl, že jelikož územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou, „je žádoucí, aby se pořizovatel zásad územního rozvoje snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě jí přijatých dokumentací nižšího stupně. Nejvyšší správní soud také ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, vyslovil, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímané zásady územního rozvoje se tím dostanou do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území“.

[62] Obdobný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, publikovaném pod č. 2201/2011 Sb. NSS. Charakterizoval zde územní plánování jako „dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady,

s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v ranných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“

[63] Ani z principu legitimního očekávání proto nelze v procesu územního plánování dovozovat požadavek na zachování *statu quo*. Jakkoliv může být nesouhlas navrhovatele s vymezením daných územních rezerv pochopitelný, nezakládá sám o sobě důvod pro zrušení opatření obecné povahy v dotčené části. Rigidní lpění na kontinuitě by v případě územní rezervy zcela popíralo smysl tohoto institutu, jakožto zatímního opatření pro účely prověření budoucího využití území. Není-li po prověření z jakéhokoliv důvodu shledána vhodnost zvažovaného využití území, je naopak zcela žádoucí, aby byla územní rezerva co nejdříve zrušena (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 3/2012-36).

[64] Dle názoru soudu tedy samotná změna v územně plánovací dokumentaci neznamena porušení práv navrhovatele (přičemž soud zdůrazňuje nutnost své zdrženlivosti v dané oblasti, která spadá i do sféry práva na samosprávu – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 3 As 206/2015-61). Legitimní očekávání navrhovatel přitom rovněž nemohl s dalekosáhlými důsledky dovozovat z jím uváděného „Stanoviska k investičnímu záměru“ města Modřice ze dne 25. 10. 2010, zn. Mod 2572/2010, neboť město Modřice se zde logicky vyjadřuje pouze k investičnímu záměru na výstavbu skladu se sortimentem domácích potřeb ve vztahu k tehdy platné územně plánovací dokumentaci. I zde je však již navrhovatel explicitně upozorněn na to, že „v současné době se projednávají Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (pořizovatel Jihomoravský kraj), ve kterém je Váš záměr v kolizi s plánovanou trasou tzv. Jihozápadní tangenty“. Obdobné lze uvést rovněž o sdělení Městského úřadu Šlapanice ze dne 30. 1. 2013, č. j. OV-ČJ/56315-12/SVE, sp. zn. OV/10729-2012/SVE, neboť tento stavební úřad uvádí pouze to, v jakém území a s jakým funkčním využitím se pozemky žalobce nachází dle platného ÚPN SÚ Modřice (totéž se týká výše zmíněného obdobného sdělení téhož správního orgánu ze dne 26. 4. 2005, č. j. SÚ 1888/05/Da). Z těchto dokumentů, navíc v jednom z nich s výslovným upozorněním na možnou změnu v území, nebylo možné dovozovat legitimní očekávání navrhovatele, že k žádné změně území nedojde a jím plánovaný investiční záměr bude kdykoli v budoucnosti, bez toho aniž by inicioval příslušné kroky (např. zahájení územního řízení), realizovatelný.

[65] Co se týká aktivity navrhovatele v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy, kterou navrhovatel zdůrazňuje a odpůrce zpochybňuje, je třeba uvést následující: Námitka proti „obsahu Návrhu zadání ÚP Modřice“ je ze dne 9. 3. 2009. Není ji tak možné ve vztahu k posuzovanému opatření obecné povahy brát jako relevantní, neboť o pořízení nového územního plánu, který navrhovatel napadá, rozhodlo Zastupitelstvo města Modřice až dne 10. 6. 2013; navrhovatelova námitka se tedy k přezkoumávanému aktu nijak neváže.

[66] V průběhu přijímání Územního plánu Modřice uplatnil navrhovatel pouze připomínku ve smyslu § 50 odst. 3 stavebního zákona (připomínka ze dne 21. 5. 2014). V této připomínce uvádí jen to, že dochází ke změně v určení jím vlastněných pozemků oproti ÚPN SÚ Modřice, přičemž tato změna nepřiměřeně zasáhne do jeho vlastnických práv a učiní pozemky nehodnotnými. S touto připomínkou se odpůrce vyrovnal na straně 261 odůvodnění Územního plánu Modřice, když poukázal na skutečnost, že navrhovatel dlouhodobě pozemky

k zamýšlenému účelu nevyužil a že je třeba řešit problematiku Jihozápadní a Jižní tangenty a jejich mimoúrovňového křížení v souladu se zpracovávanými ZÚR JMK; příslušné závěry pak budou zohledněny a respektovány v pozdějším územním plánu. Vzhledem k požadavkům vyplývajícím z § 172 odst. 4 správního řádu, § 53 odst. 1 a 5 stavebního zákona a přílohy č. 7 (II. obsah odůvodnění územního plánu) vyhlášky č. 500/2006 Sb., lze považovat takové odůvodnění za dostačující (k tomu srov. např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1360).

[67] Naopak navrhovatel nepodal námitky dle § 172 odst. 5 správního řádu, resp. § 52 odst. 1 stavebního zákona, a to ani v rámci prvního veřejného projednání návrhu územního plánu dne 13. 5. 2015, ani při opakovaném veřejném projednání, které se konalo dne 8. 2. 2016.

[68] Soud tak souhlasí s odpůrcem, že navrhovatel byl v průběhu přijímání napadeného opatření obecné povahy relativně pasivní. Jak přitom vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soud ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, „[p]rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech“. V rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-16, Nejvyšší správní soud uvedl, že „v určitých případech nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování zásad územního rozvoje vliv na aktivní legitimaci navrhovatelů. V tomto případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu mělo být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem (viz výše body 26 - 27), zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují“.

[69] Uvedená procesní pasivita navrhovatele by tak soud měla i v nynějším případě vést k o to větší zdrženlivosti při posuzování návrhu. Jelikož však z celého územního plánu (jeho textové části a zejména z jeho odůvodnění) lze seznat, proč odpůrce přistoupil k navrhovatelem problematizovanému kroku, posoudil krajský soud návrhovou námitku týkající se (ne)proporcionality zahrnutí pozemků ve vlastnictví navrhovatele od předmětných územních rezerv, komplexně. Navíc s námitkami dle § 52 odst. 1 stavebního zákona jiných osob, které se týkaly právě daných územních rezerv a zahrnutí vymezených pozemků do nich, se odůvodnění územního plánu výslovně zabývá, a to poměrně podrobným způsobem (viz např. vypořádání námitek společnosti PROPERTY DEVELOPMENT s.r.o. ze dne 12. 5. 2015 na straně 205 až 206 odůvodnění územního plánu, vypořádání námitek paní M. K. ze dne 21. 5. 2015 na straně 213 až 2014 odůvodnění územního plánu, vypořádání námitek paní M. K. ze dne 21. 5. 2015 na straně 216 až 2017 odůvodnění územního plánu, vypořádání

námitek zapsaného spolku Za klidné a čisté Modřice ze dne 15. 2. 2016 na straně 232 a násl. odůvodnění územního plánu). Odpůrce tedy v územním plánu jasným a přezkoumatelným způsobem uvádí důvody pro zřízení předmětných územních rezerv a určení jejich rozsahu, a to v návaznosti na materiály řešící záležitosti nadmístního významu.

[70] Na druhou stranu soud poznamenává, že neosvědčuje námitky odpůrce spočívající v tom, že navrhovatel jím vlastněné pozemky dlouhodobě nevyužil k jím zamýšlenému záměru; navrhovatel má volnost při nakládání se svým majetkem (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014-29, dostupný na www.nssoud.cz). Je ovšem třeba přisvědčit odpůrci v tom, že k „ochraně“ svých uváděných zájmů by navrhovatel bezesporu přispěl, pokud by se mu podařilo dovést do fáze pravomocného rozhodnutí příslušné územní řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139), přičemž postup (včetně jeho zákonnosti) příslušného stavebního úřadu – Městského úřadu Šlapanice – není soud oprávněn v nynějším řízení hodnotit; samotná žádost doručená dne 1. 6. 2015 Městskému úřadu Šlapanice (stavebnímu úřadu) na nynějším stavu, pro navrhovatele žel, nemohla nic změnit, vzhledem k tomu, že o návrhu bylo rozhodnuto až navrhovatelem předloženým rozhodnutím tohoto správního orgánu ze dne 11. 1. 2017, č. j. OV-ČJ/34585-15/SVE, sp. zn. OV/6301-2015/SVE/5.

[71] Soud tak uzavírá, že na základě shora uvedených důvodů má za to, že vymezením předmětných územních rezerv k dotčení práv navrhovatele způsobem, který by bylo možno označit za neproporcionální (či v rozporu s principy subsidiarity a minimalizace zásahů), nedošlo. Vyplyvá to jak z popsané obecné povahy územních rezerv, tak z konkrétních okolností případu, kdy tyto územní rezervy a jejich zřízení bylo opřeno o racionální důvody, které byly v územním plánu srozumitelně a zcela přezkoumatelně odůvodněny; rovněž nebylo možné hovořit o významném legitimním očekávání navrhovatele.

[72] Obecně pak soud k věci doplňuje, že stále platí např. konstatování obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 as 261/2014-70, dle něhož je třeba dodržet „*princip zdrženlivosti, který správním soudům v dané věci nedovoluje, aby odpůrci závazně uložil, kudy má plánovat jednotlivé liniové stavby. Územní plánování totiž představuje velmi komplexní a široký způsob koordinování zájmů v dotčeném území, který z povahy věci znamená, že není možné vyjít vstříc všem zájmům a požadavkům dotčených osob. Je tedy zjevné, že ne všechny dotčené osoby budou vždy přijaté řešení považovat za správné, ale tato skutečnost nemůže být důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Je totiž nutné zdůraznit, že územní plán komplexně řeší soukromé i veřejné zájmy v dané oblasti, tudíž je zásadně za předpokladu řádného odůvodnění legitimní a legální, aby obec při pořizování územního plánu dala přednost jednomu zájmu před druhým, byť by se to určité skupině osob nelíbilo. Pokud by Nejvyšší správní soud přijal tezi, že územní plán musí být v souladu se všemi subjektivními požadavky dotčených osob, fakticky by způsobil, že územní plánování by bylo nemožné, což by vedlo k daleko větším negativním důsledkům (a to i ve vztahu k těm osobám, které s takovýmto řešením nesouhlasí) než to, pokud jednotlivé dílčí soukromé zájmy ustoupí jiným relevantním a ospravedlnitelným zájmům*“.

[73] V uvedeném smyslu soud sice chápe, že navrhovatel napadené opatření obecné povahy vnímá úkorně, v daném kontextu a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem projednávaného

případu se však domnívá, že nemohl rozhodnout jinak. Co se týká navrhovatelem předloženého rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice (stavebního úřadu) ze dne 11. 1. 2017, č. j. OV-ČJ/34585-15/SVE, sp. zn. OV/6301-2015/SVE/5, potažmo jeho postupu, jakož i v obecné rovině problematiky náhrad za změny v území, odkazuje soud pouze obecně, aniž by danou otázku nyní jakkoli hodnotil, kupříkladu na ustanovení § 102 stavebního zákona, eventuální možnosti dané zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), popř. na možnost přímé aplikovatelnosti čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (viz např. bod [47] či zejména bod [50] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS a judikatura na toto rozhodnutí navazující).

V. Závěr a náklady řízení

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

[75] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, soud tedy rozhodl, že na náhradu nákladů řízení nemá právo. Úspěšný odpůrce neuplatňoval náhradu nákladů řízení, nadto nevyplynulo, že by mu náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Soud proto odpůrci náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 24. ledna 2017

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu