



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha v právní věci navrhovatele: **Ing. M. P.**, zastoupen Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Helfertova 13, Brno, proti odpůrci: **Obec Ostopovice**, IČO: 00282294, se sídlem U Kaple 260/5, Ostopovice, zastoupenému Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, o návrhu na částečné zrušení opatření obecné povahy ÚPO Ostopovice – změna č. III., v lokalitě III/7 „Za Humny II“ v místní části Padělky vydané usnesením zastupitelstva ze dne 11. 12. 2012, s účinností ke dni 6. 2. 2013,

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatel **j e p o v i n e n** uhradit odpůrci náklady řízení ve výši **12.342 Kč**, a to k rukám Mgr. Pavla Černého, advokáta se sídlem Údolní 33, Brno, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Včas podaným návrhem ze dne 29. 1. 2016, doručeným Krajskému soudu v Brně téhož dne, se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) ÚPO Ostopovice – změny č. III územního plánu (dále též „změna č. III“), vydané usnesením zastupitelstva obce ze dne 11. 12. 2012, a to v části týkající se lokality III/7 „Za Humny II“ v místní části Padělký.

Tato lokalita byla původně v územním plánu určena jako plocha zahrad a sadů s objekty rekreace. Na základě napadené změny č. III má být ovšem na základě požadavku majitelů těchto pozemků funkční využití předmětné lokality změněno na plochu bydlení (část B bod 3. změny č. III a dále v části odůvodnění změny č. III pod bodem 7), čímž bude dle části B bodu 3.7 změny č. III rozšířena hranice zastavitelného území obce, když lokalita navazuje na stávající plochy pro bydlení (viz odůvodnění změny číslo III. pod bodem 9.9). V návrhu koncepce dopravy v části B pod bodem 7. změny č. III. (taktéž v odůvodnění změny č. III pod bodem 7 v části Doprava) se uvádí, že dopravně budou parcely obslouženy z ulice Zahradní a že plochy změny III/7 navazují na navržené zastavitelné plochy bydlení. V napadené lokalitě má podle návrhu koncepce vodního hospodářství, vodohospodářského zařízení dle části B bodu 8. změny č. III dojít k napojení na stávající inženýrské sítě s maximálním zdržením dešťových vod ze střech na pozemku, a to prostřednictvím nádrží na dešťovou vodu a vsakováním. Podle návrhu koncepce energetiky a energetických zařízení podle části B. bodu 9 změny č. III. bude zásobování eventuálních odběratelů možné ze stávajícího rozvodu nízkotlakého plynovodu. Současně také navrhované změny neovlivní celkovou koncepci zásobení elektrickou energií dle schváleného územního plánu, neboť plochy budou zásobeny ze sítě NN po jejím rozšíření do nových lokalit, eventuálně ze stávající sítě NN. V odůvodnění změny č. III je v bodě 8. pro dílčí změnu III/7 jako komplexní zdůvodnění přijatého řešení uvedeno, že původní stávající plocha zahrad a sadů s objekty rekreace je nahrazena návrhovou plochou bydlení, přičemž tato změna umožňuje požadavek obce na její další rozvoj, neboť ostatní návrhové plochy smíšené jsou buď již vyčerpány, anebo jsou z majetkových důvodů nedostupné. Nad rámec všeho výše uvedeného je dále v odůvodnění změny č. III v bodu 10.7 konstatováno, že u dílčí změny III/7 se na pozemku č.p. X nachází stavba pro rodinnou rekreaci, kterou majitelé hodlají využívat pro bydlení.

II. Rekapitulace návrhu

Navrhovatel je vlastníkem nemovitostí ve společném jmění manželů (pozemků parc. č. 808/1, 808/2 a 809). Pozemky jsou zapsané v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno – venkov, na listu vlastnictví č. 1137 pro obec Ostopovice, k.ú. Ostopovice a přímo sousedí s plochami, jejichž navrhované využití je napadeno.

Aktivní legitimace navrhovatel odvozuje od zkrácení na svém vlastnickém právu k nemovitostem dotčeným opatřením obecné povahy v napadených částech. Dojde ke snížení

hodnoty jeho nemovitostí, a to v důsledku snížení pohody bydlení v předmětné lokalitě. Rovněž namítá dotčení svého práva na příznivé životní prostředí. Odpůrce rovněž nerozhodl o jeho námitce proti návrhu OOP. Schválené využití území v předmětné lokalitě je v rozporu s požadavkem na proporcionalitu OOP.

Navrhovatel nejprve namítá nepřezkoumatelnost změny č. III, neboť dne 8. 8. 2012 v průběhu veřejného projednání návrhu změny územního plánu obsáhle přednesl své námitky proti navrhované změně v části III/7, jež se ho týká, a současně tyto námitky na veřejném projednání podal i písemně. Vyslovil nesouhlas s navrhovaným využitím plochy, a to z důvodu zásahu do pokojného stavu užívání jeho nemovitostí, neproveditelného dopravního napojení lokality a nedostatečného technického napojení lokality. Jeho námitky byly v odůvodnění změny č. III nesprávně označeny jako připomínky. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2005-51, podle kterého rozhodujícím kritériem pro kvalifikaci výhrady proti opatření obecné povahy jako připomínka či námitka není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, který subjekt výhrady vznesl. V průběhu procesu pořízení změny územního plánu byl navrhovatel aktivní, nicméně jeho podaným námitkám nebylo vyhověno a odpůrce jim nevěnoval adekvátní pozornost. Podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), se rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, uvede jako součást odůvodnění OOP. Neobsahuje-li odůvodnění OOP rozhodnutí o námitkách, včetně odůvodnění, je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti ve vztahu k té části, vůči níž byla námitka uplatněna. Rozhodnutí o námitkách podle § 68 odst. 3 správního řádu musí být přezkoumatelné v tom smyslu, že musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje správní orgán námitky za liché, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými důkazy za vyvrácené.

Navrhovatel dále namítá rozpor OOP s hmotným právem, neboť změna č. III mění funkční využití plochy, aniž by se jakkoliv vypořádala s požadavkem ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona na prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. V bodě 8 odůvodnění změny č. III je toliko uvedeno, že ostatní plochy jsou již vyčerpány, nebo jsou z majetkových důvodů nedostupné. Takové odůvodnění je zcela bezobsažné a neakceptovatelné.

Navrhovatel dále namítal, že napadená změna rovněž nevyhovuje obecným požadavkům na využití území, a to v části týkající se dopravního a technického napojení lokality. Změna č. III v části návrhu koncepce dopravy u napadené změny uvádí, že parcely budou obslouženy z ulice Zahradní, přičemž se předpokládá účelová komunikace na pozemcích parc. č. 810/2 a 810/5, která je vyznačena jako stav a nikoliv návrh. Navrhovatel odmítá, že by jím vybudovaná účelová komunikace na pozemku parc. č. 810/5 pokračovala taktéž na pozemku parc. č. 810/2. Účelovou komunikaci na pozemku parc. č. 810/2 ani vybudovat nelze, neboť podélný sklon pozemku je 21,85 %, což přesahuje největší podélné sklony komunikací přípustné podle ČSN 73 6110. Účelovou komunikaci s takovým sklonem ani nebude možné vyjet za jiných klimatických podmínek, než za suchého a teplého počasí. Předmětná plocha nemá ani žádné napojení na technickou infrastrukturu. Proto nemohou být splněny požadavky na umístování staveb podle ust. § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle něhož se stavby umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na sítě technické infrastruktury a pozemní komunikace.

Navrhovatel závěrem namítá, že změna č. III není v napadané části v souladu s požadavkem proporcionality, neboť zásah do jeho vlastnického práva vzniknuvší ze změny funkčního využití předmětné lokality nemá důvod opřený o zákonné cíle a rozhodně není činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, jež by mohl vést k zamýšlenému cíli.

III.

Obsah vyjádření odpůrce k návrhu

Odpůrce ve svém vyjádření rozporuje aktivní věcnou legitimaci navrhovatele, neboť k posuzování věcné legitimace nelze přistupovat mechanickým způsobem, tedy tak, že nachází-li se určitý pozemek v sousedství či bezprostřední blízkosti plochy regulované změnou č. III, jsou vždy dotčena veřejná subjektivní práva vlastníka sousedního pozemku. Vždy je třeba přihlížet k charakteru změny. V daném případě navrhovatel nedokládá, jak vymezení plochy k bydlení mohlo snížit hodnotu jeho pozemku, kvalitu jeho stávajícího bydlení a jakým způsobem mělo dojít k negativnímu ovlivnění životního prostředí v dané lokalitě. Na ploše změny III/7 se již nyní nachází zděný dům využívaný k rekreaci. Změnou III/7 tedy nedošlo k žádné významné změně s vlivem na jeho vlastnictví, neboť v tomto ohledu se vlivy budoucí zástavby neliší od stávajícího stavu. Ve skutečnosti se totiž jedná spíše o změnu územního plánu, která má vést k souladu faktického stavu se stavem stávajícím. K těmto skutečnostem odpůrce navrhuje provedení důkazu svědeckou výpovědí paní R. B., která je vlastníkem předmětných pozemků parc. č. 811 a 812 v k.ú. Ostopovice.

K vypořádání námítky navrhovatele odpůrce uvedl, že navrhovatel své podání v rámci veřejného projednání návrhu změny č. III označil jako připomínku, přičemž ani nedostal náležitostem pro podání námítky podle ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona. Především neuvedl, zda má vlastnická práva k pozemkům dotčeným změnou územního plánu, ani kterých pozemků je vlastníkem. Právo podat námítku nemá automaticky jakýkoliv vlastník nemovitostí, nýbrž pouze vlastník, jehož pozemky či stavby jsou dotčeny návrhem řešení. Pokud se plocha změny III/7 nedotýkala jeho pozemků a je i sporné možné dotčení hmotných práv, je vyhodnocení jeho podání navrhovatele jako připomínky zcela správné. I vypořádání připomínky rámcově odpovídá na všechny body, které navrhovatel ve svém podání vznesl.

Odpůrce nepovažuje za pravdivé tvrzení navrhovatele, že by dopravní napojení předmětné plochy v současné době neexistovalo, neboť její vlastník pravidelně ke svým pozemkům dojíždí autem. Není pravdou ani to, že by nebylo možné v budoucnu vůbec splnit parametry technické normy, neboť nic nebrání potenciálnímu stavebníkovi, aby provedl terénní úpravy, které srovnají sklon této komunikace tak, aby odpovídala normám. Územní plán nemůže obsahovat podrobnosti týkající se výstavby a realizace záměrů na jednotlivých pozemcích, to je předmětem územního řízení. Podle odpůrce předmětný pozemek splňuje základní požadavky na napojení k technické infrastruktuře. Nicméně územní plán nemůže ve svém obsahu řešit zásobení a odvádění každé jednotlivé stavby na území obce, neboť by se jednalo o příliš podrobnou regulaci, která územnímu plánování nepřísluší.

Odpůrce dostatečně zdůvodnil svůj požadavek na vymezení nových zastavitelných ploch, přičemž odkazuje především na část. 8. textové části změny č. III. a dále na kapitolu 10.7 změny č. III, ve kterém tuto otázku dostatečně rozvedl. Odůvodnění je zcela dostačující

vzhledem k rozloze vymezovaných zastavitelných pozemků a opřené o racionální důvody, přičemž je zřejmé, že se nejedná o libovůli pořizovatele.

K otázce proporcionality OOP odpůrce uvedl, že změnou funkčního využití plochy dotčené změnou č. III/7 fakticky nedošlo k žádnému zásahu do práv navrhovatele, neboť uvedená plocha je již v současnosti využívána k rekreačnímu bydlení. Navrhovatel nadto svá tvrzení o možných negativních vlivech na svém pozemku ničím nepodložil. V posuzovaném případě nedošlo k nepřiměřenému zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele, a to i s ohledem na nevýznamný vliv nového funkčního využití plochy dotčené změnou č. III/7 ve srovnání se stávajícím stavem.

Odpůrce tedy závěrem navrhuje, aby správní soud předmětný návrh navrhovatele v celém rozsahu zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

IV.

Replika navrhovatele

Navrhovatel považuje svou aktivní věcnou legitimaci za zcela jasnou a nespornou záležitost, neboť se jej změna územního plánu významně a podstatně dotýká. Je podstatným rozdílem, pokud je užívání okolních pozemků umístěných výše, než jeho pozemky, určeno pouze k rekreaci či k trvalému bydlení. S trvalým bydlením jsou spojeny zcela nové skutečnosti, jako například celoroční pohledové imise, celoroční hluk či nebezpečí plynoucí z katastrofálního dopravního napojení předmětné lokality. Navrhovatel předmětnou lokalitu vyhledal a bydlí v ní pro charakteristiku zvýšené míry ochrany soukromí a rodinného života. Jeho nemovitosti by tedy v případě zachování platnosti napadené změny č. III/7 ztratily tu přidanou hodnotu, jež vedla k vyhledání této lokality a ochoty zaplatit za ni kupní cenu a vynaložit veškeré náklady s výstavbou domu a celé infrastruktury s tímto spojené. Tvrzení odpůrce o aktivním užívání rekreačního objektu je pouhou smyšlenkou, neboť předmětný objekt je využíván pouze sporadicky. Jakékoliv zvýšené užívání rekreačního objektu by tedy navrhovatel značně pocítil, a to vzhledem k rozdílné frekvenci užívání individuální dopravy, rozdílné produkci komunálního odpadu a splašků a taktéž rozdílným standardům pro přístup k nemovitostem z hlediska ochrany obyvatel před požáry a jejich následky.

Své podání nečinil z důvodu, že by nepřál užívání nemovitostí jejich vlastníkům, nýbrž z obavy o životy a zdraví svých blízkých a svůj majetek, neboť odpůrce neuvedl pro danou změnu č. III/7 žádný rozumný důvod, přičemž zcela ignoroval námitky navrhovatele týkající se nenapojitelnosti lokality na dopravní a technickou infrastrukturu. Stávající stav v území je nezpůsobilý pro výstavbu objektu sloužícímu k trvalému bydlení, neboť odpůrcem navrhované řešení provedením terénních úprav je počinem při místních poměrech velmi komplikované a taktéž nebezpečné. Napadená změna č. III neřeší řešení technické napojení infrastruktury předmětné lokality, přičemž stávající stav neumožňuje realizaci nové výstavby bez významného zásahu do stávající infrastruktury ve vlastnictví navrhovatele. Navrhovatel v této souvislosti navrhuje vyslechnutí svědků, pořizovatele a projektanta, a to k provedení zjištění, zda byla předmětná změna provedena se skutečnou znalostí místa a nikoliv jen z mapových podkladů.

Navrhovatel nadále trvá na svém přesvědčení, že odpůrce nedostatečně provedl vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch a účelného využití zastavěného území, když jeho závěry jsou zcela neověřitelné.

K proporcionalitě řešení uvedl, že územní plán nekoordinoval oprávněné zájmy v území, neboť navrhl k realizaci technicky neproveditelné a z hlediska zásahu do práv navrhovatele taktéž nepřijatelné řešení. Napadená změna územního plánu na něj přenáší nepřiměřená rizika a zátěž, když benefity v napadeném řešení pro navrhovatele nelze nalézt.

V. Průběh jednání

Navrhovatel a odpůrce při jednání zejména uvedli obdobné skutečnosti jako ve svých písemných podáních.

K realizaci dopravního napojení odpůrce zejména uvedl, že majitelka objektu k rekreaci běžně používá příjezdovou cestu, účelovou komunikaci, k příjezdu na pozemek a reálně tedy pozemky 810/2 a 810/5 slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí, tj. jedná se o účelovou komunikaci podle zákona o pozemních komunikacích.

Navrhovatel požadoval k provedení důkazu urbanistickou studii, která byla jedním z podkladů pro vydání OOP, mapy předmětného území a taktéž výkresy týkající se otázky napojení pozemku na dopravní komunikaci. Odpůrce soudu předložil fotografie nemovitosti na pozemku č. 812, aby bylo zřejmé, jak předmětná nemovitost na tomto pozemku vypadá, a že k ní patří taktéž garáž. K důkazu pak rovněž navrhl provedení důkazu smlouvou o spolupráci při budování infrastruktury v oblasti Padělky, která byla v roce 2000 uzavřena mezi navrhovatelem a odpůrcem.

Soud provedl dokazování vyjádřením k připomínkám ke Změně č. III ÚP Ostopovice ze dne 7. 2. 2010 a urbanistickou studii. Následně bylo přistoupeno k dokazování mapou předmětné lokality. Odpůrce zde uvedl, že šíře parcely, na níž by měla vést účelová komunikace, má 4 metry v nejužší části, z čehož měl odpůrce za to, že je technicky možné případnou komunikaci v těchto místech vybudovat. Připustil, že stoupání pozemku není ideální, ale vybudování komunikace nepovažoval za zcela nemožné, přičemž ze strany odpůrce byla snaha vyjít vstříc žádosti majitelů předmětného pozemku. K dotazu soudu, zda je možné technické napojení na síť, navrhovatel uvedl, že technicky je možné cokoliv, ale je to dost těžké.

Dále byl proveden důkaz posouzením dopravní situace na ulici Zahradní v obci Ostopovice ze dne 6. 4. 2016, vypracované Ing. I. C., autorizovaným inženýrem v oboru dopravní stavby. Navrhovatel k tomu uvedl, že jedná o posouzení autorizované osoby, ze kterého je zřejmé, že vzhledem k parametrům, které se dají technicky dosáhnout na komunikaci, je toto řešení nebezpečné. Podle odpůrce je nepochybné, že se v tomto případě jedná o účelovou komunikaci podle zákona o pozemních komunikacích, neboť tato slouží ke spojení nemovitostí soukromých vlastníků a otázka sklonu komunikace podle technické

normy by poté měla být posuzována až v územním řízení. Navíc norma ČSN 736110, na níž je odkazováno v posouzení dopravní situace, je toliko doporučující. Soud rovněž provedl dokazování Smlouvou o spolupráci při budování infrastruktury v oblasti Padělky - Za Humny a připomínky při projednání problematiky části Změny č. III. návrhu.

V závěrečných řečech stran pak byla v podstatě zopakována jejich dřívější tvrzení. Právní zástupce navrhovatele uvedl, že OOP nesplňuje některé náležitosti, které jsou blíže popsány v návrhu. Zejména nedošlo k vypořádání se s námitkou navrhovatele, OOP neodpovídá zadání územního plánu, dále není ve vztahu k předmětnému pozemku respektován požadavek proporcionality a v neposlední řadě tvrzení odpůrce o využití zastavěného území je pouze formalistické a neověřitelné.

Odpůrce pak uvedl, že důvodnost návrhu řízení nebyla prokázána a především se navrhovateli nepodařilo prokázat, že a jakým způsobem byl touto napadenou částí změny územního plánu zkrácen na svých právech, když nebylo prokázáno, že by v důsledku napadené změny mohlo dojít k takovým změnám ve faktickém užívání sousední nemovitosti, které by podstatnějším způsobem zasáhly do práva navrhovatele užívat jím vlastněné pozemky.

Dokazování

K návrhu navrhovatele k výsledku svědků, pořizovatele a projektanta změny územního plánu, které měly vést ke zjištění, zda byla předmětná změna územního plánu co do technického a dopravního napojení lokality provedena se skutečnou znalostí místa a nikoliv jen z mapových podkladů, krajský soud konstatuje, že výslech navrhovaných svědků považuje za nadbytečný. Zodpovězení této otázky nemůže mít pro rozhodnutí soudu žádný význam, neboť jak již uvedl výše, ve fázi změny územního plánu nelze řešit konkrétní otázky, týkající se technického či dopravního napojení měněné lokality, jelikož tyto se posuzují až v průběhu územního řízení. Za těchto okolností tedy není rozhodné, zda dílčí změna územního plánu byla provedena se znalostí předmětné lokality či pouze z mapových podkladů, neboť řešení realizovatelnosti navrhovaného napojení je zpracováno až v navazujících řízeních, a osobní seznámení se s předmětnou lokalitou tedy není povinností projektanta ani pořizovatele změny územního plánu. Nadto navrhovatel sám ve své replice k vyjádření odpůrce uvádí, že jím předestřený dotaz byl již ze strany pořizovatele i projektanta změny územního plánu zodpovězen s tím, že se v dané lokalitě podívat nebyli a nemají tedy skutečnou znalost předmětného území. K návrhu odpůrce na výslech paní R. B., majitelky nemovitostí dotčených napadenou změnou č. III, k prokázání tvrzení, že v současné době existuje dopravní i technické napojení na předmětné pozemky, zdejší soud zcela shodně s výše uvedeným uvádí, že výslech této svědkyně považuje soud za nedůvodný a nadbytečný. Shodně zdejší soud posoudil za nadbytečné z pohledu právních a skutkových tvrzení taktéž provedení důkazu fotografiemi pozemku, jehož se týkala předmětná změna č. III, neboť soud již po právní stránce veškeré skutečnosti tvrzené účastníky vyhodnotil již z provedených důkazů a obsahu správního spisu, přičemž otázka uspořádání předmětného pozemku není pro tuto věc podstatná. I soudem provedené důkazy však v konečném výsledku směřovaly především k samotnému hodnocení a posouzení řešení dopravního a technického napojení.

Jak soud uvádí i dále v odůvodnění, tak v hodnocení zákonnosti změny územního plánu mu nepřísluší posuzovat vhodnost navrhovaného řešení dopravního a technického napojení, neboť tato otázka je předmětem navazujícího územního řízení. Svědecké výpovědi jak pořizovatele a projektanta změny územního plánu, tak majitelky změnou územního plánu upravovaných nemovitostí, proto nemohou k rozhodnutí soudu nikterak přispět. Stejně tak provedené důkazy nezpochybnily přijaté OOP z pohledu jeho zákonnosti.

VI.

Právní hodnocení soudu

Napadenou část OOP – změnu č. III/7 územního plánu krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, Hlavy II., dílu 7, ustanovení § 101a a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s.ř.s.), ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a příslušnost odpůrce k vydání změny č. III, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání této změny (§ 101b odst. 3 s.ř.s), přičemž dospěl k závěru, že návrh není důvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá).

VI.A Posouzení podmínek řízení

Před meritorním posouzením návrhu se krajský soud nejprve zaměřil na posouzení splnění procesních podmínek řízení, jakožto základního předpokladu soudního přezkumu OOP. Těmito podmínkami řízení je existence OOP, jež je napadáno v návrhu, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a dále formulace závěrečného návrhu.

Územní plán, jakož i jeho změna, se podle ustanovení § 43 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 55 odst. 2 stavebního zákona vydává formou OOP podle správního řádu a v tomto směru není pochyb o tom, že napadené usnesení zastupitelstva obce Ostopovice skutečně představuje OOP přezkoumatelné krajským soudem. Zcela v souladu s požadavky zákona podle ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s. je taktéž závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení konkrétně vymezené části změny č. III územního plánu.

Podmínka aktivní legitimace navrhovatele je taktéž splněna, pokud navrhovatel tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemku a rodinného domu sousedícího s územím regulovaným územním plánem, resp. jeho změnou č. III. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: „...*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem.*“ Krajský soud v této souvislosti odkazuje taktéž na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ve kterém tento uvádí, že aktivní procesní legitimaci bude mít ten, kdo bude „...*konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.*“ Navrhovatel by měl podle tohoto usnesení dále v případě napadení územního plánu prokázat, že „...*existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem*

s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném.“ Nicméně Nejvyšší správní soud v tomto svém rozhodnutí stanovil v případě aktivní legitimace jednu výjimku, kdy navrhovatelem by mohl být i „...vlastník pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho pozemku.“ Nejvyšší správní soud poté ve svém dalším usnesení ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, rozvedl, že: „otázku, „kam až“ možné dotčení sahá, přitom nelze zodpovědět paušálně, ale záleží na konkrétních okolnostech individuálního případu.“ Vlastnictví, resp. spoluvlastnictví nemovitostí přitom navrhovatel prokázal výpisem z katastru nemovitostí (konkrétně listem vlastnictví č. 1137 pro katastrální území Ostopovice, 713392). Navrhovatel tedy prokázal, že je vlastníkem pozemku a stavby na něm, jež sousedí s plochou, u níž došlo napadenou změnou územního plánu ke změně funkčního využití. Pro shrnutí zdejší soud uvádí, že návrh je tedy obecně oprávněn podat pouze nositel absolutních práv k pozemku, nacházejícím se v území regulovaném územním plánem, do jehož právní sféry bylo prokazatelně zasáhuto, s výjimkou (za určitých okolností) vlastníka pozemku sousedícího s tímto územím, kterým by mohl být dotčen určitou aktivitou. Tvzení navrhovatele shledává krajský soud pro posouzení aktivní legitimace dostatečnými, neboť se jedná o konzistentní tvrzení možného dotčení vlastnického práva navrhovatele z pohledu dále řešených námitek. Krajský soud tedy považuje navrhovatele za aktivně legitimovaného k podání návrhu na zrušení části OOP.

Pokud jde o podmínku pasivní legitimace, zde je třeba pouze pro úplnost poznamenat, že podle § 101a odst. 3 je odpůrcem ten, kdo OOP vydal, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, přitom platí, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu (nebo jeho změny) je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán (nebo jeho změnu) vydalo. V daném případě je tak odpůrce město Ostopovice, jehož zastupitelstvo napadenou změnu č. III vydalo.

VI.B Aplikace algoritmu soudního přezkumu

Krajský soud tak na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k soudnímu přezkumu souladu OOP se zákonem, pro který vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu.

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 OOP 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 OOP a otázky obsahového souladu napadeného OOP se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i jeho soulad se zásadou proporcionality.

Krajský soud tedy v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116 nejprve přistoupil k prvním dvěma krokům přezkoumání napadeného OOP – změny č. III, a to vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti.

Je nepochybné, že pravomoc zastupitelstva obce Ostopovice vydat (v samostatné působnosti) územní plán, resp. jeho změnu č. III je dána zákonem (ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona). Navrhovatel tuto skutečnost taktéž nijak nezpochybnil.

Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného OOP (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 žádné pochybení a otázka působnosti orgánu k vydání změny územního plánu taktéž není mezi stranami sporná.

Soud tedy mohl přistoupit k dalším krokům výše specifikovaného algoritmu přezkumu OOP. Krajský soud k tomuto pouze podotýká, že ode dne 1. 1. 2012 je soud v souladu s ustanovením § 101d odst. 1 s.ř.s. při svém rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení OOP nebo jeho části. Každý návrh na zrušení OOP či jeho části tedy musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel OOP nebo jeho části za nezákonné. Podle § 101b odst. 2 s.ř.s. byla do řízení o návrhu zavedena taktéž koncentrace řízení, když po podání návrhu s výše uvedenými návrhovými body již *„nelze v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.“*

Z toho lze dále dovodit, že soudní přezkum je zásadním způsobem ovlivněn obsahem samotného návrhu, z něhož musí správní soud při svém rozhodování vycházet, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že by soud měl do veškerých činností v rámci územního plánování zasahovat co možná nejméně. Soud by tedy měl vystupovat pouze jako garant zákonnosti, který má zkoumat porušování předpisů a nemá mít zájem na zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v tomto konkrétním případě tedy tvorby změny územního plánu. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem. Aktivním tvůrcem je v tomto případě naopak právě zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Úlohou soudu v tomto typu řízení tedy není dotváření územních plánů na základě návrhu, nýbrž obrana jednotlivce před excesy v procesu územního plánování a nedodržením zákonným mantinelů při jeho vytváření. Při tomto hodnocení zákonnosti územního plánu (resp. jeho změny) je poté soud vázán zásadou proporcionality a zdrženlivosti, tedy k samotnému zrušení územního plánu (resp. jeho změny) by mělo být soudem přistoupeno pouze za situace, kdy došlo k porušení v nezanedbatelné míře. Tímto tak bylo vymezeno základní stanovisko při posuzování územních plánů (resp. jejich změn) se zdůrazněním skutečnosti, že cílem územního plánu je vyvážit jak zájmy jednotlivce, tak

zájmy na rozvoji území a ochraně přírody, a proto na schválení konkrétní úpravy územního plánu neexistuje subjektivní právo. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

Krajský soud k tomuto dále rozvádí, že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost, ale taktéž na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití území. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány právě orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb území, pro něž má být územní plán (resp. jeho změna) vytvořen. Těmto orgánům by tedy měla být vzhledem k výše uvedeného při výběru nejvhodnějšího funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. Na druhou stranu je zcela nepochybné, že volba funkčního využití určitého území může velmi zásadně ovlivnit charakter předmětné lokality a taktéž kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu je tedy umožněno dotčeným osobám se k této volbě vyjadřovat, přičemž rozhodující orgán je povinen se tímto vyjádřením dotčené osoby kvalifikovaně zabývat. Stanovit funkční využití území při splnění všech cílů a zásad územního plánování (viz ustanovení § 1 a § 2 stavebního zákona) je tedy činností, do níž mohou správní soudy zasahovat pouze minimálně a okrajově. Krajskému soudu tedy nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit jiný způsob funkčního využití území, než je tomu v předmětné změně územního plánu. Naopak mu však přísluší přezkoumávat, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval podle zákonem předepsaného postupu.

V návaznosti na výše uvedené poté krajský soud považuje za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ve kterém dospěl k závěru, že: „*Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona; v současnosti již neplatný, pozn. krajského soudu) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.*“ Tuto myšlenku dále Nejvyšší správní soud rozvedl ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, když konstatoval, že v územním plánování: „*...jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. [...] každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství)*

před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet. “

V otázce zásady zdrženlivosti správního soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace krajský soud závěrem odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém tento konstatoval, že: „...dle článku 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu. “

S přihlédnutím k výše citovaným závěrům se krajský soud vyjadřuje k jednotlivým bodům návrhu následovně.

VI.C Vyjádření k jednotlivým bodům návrhu

V projednávané věci navrhovatel nenapadl územní plán, nýbrž jeho změnu, která se týkala jedné lokality, a to sice lokality označené jako č. III/7 „Za Humny II“ v místní části Padělky. Navrhovatel tedy napadl pouze změnu týkající se uvedené lokality č. III/7 „Za Humny II“, kde v důsledku vydání této změny č. III došlo ke změně využití funkčního využití plochy z plochy zahrad a sadů s objekty rekreace na plochu bydlení. Uvedenou změnou se navrhovatel cítí být zkrácen na svých právech a v podaném návrhu k tomu uplatnil několik dílčích návrhových bodů, které lze strukturovat následovně.

Procesní postup odpůrce

V první řadě navrhovatel namítal nezákonný postup odpůrce. Podle něj nebylo podaným námitkám vyhověno. Pořizovatel územního plánu nevěnoval jeho námitkám adekvátní pozornost, zcela nedostatečně se s nimi vypořádal, a v odůvodnění změny č. III je nadto kvalifikoval toliko jako připomínky. K tomu krajský soud uvádí následující. Navrhovatel přednesl dne 8. 8. 2012 při veřejném projednání návrhu změny územního plánu své námitky k návrhu územního plánu, přičemž je taktéž na veřejném projednání podal v písemné formě. Ze záznamu z veřejného projednání napadeného návrhu změny č. III ze dne 8. 8. 2012 je zřejmé, že námitky navrhovatele označované jako připomínky, byly projednány, resp. bylo (i když velmi stručně) vysvětleno řešení napojení předmětné lokality prostřednictvím účelových komunikací a byla taktéž zodpovězena otázka koncepce vodního hospodářství. Navrhovatel byl současně upozorněn na skutečnost, že detailní řešení bude předmětem až navazujících řízení stavebního úřadu, tedy územního a stavebního řízení. Při veřejném projednání návrhu navrhovatel rovněž upozornil na nesrovnalost v předmětném návrhu změny č. III, kdy byla nově navržená změna funkčního využití pro lokalitu III/7 určena jako stav, i když by se správně mělo jednat o návrh. Další námitky poté směřovaly do vazby projednávaného návrhu změny č. III na zrušené Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje. K tomu mu bylo sděleno, že zrušení Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje nemá podstatný vliv na návrh změny č. III.

Ze správního spisu vyplývá, že na základě připomínky navrhovatele při veřejném projednání návrhu změny č. III byla změna funkčního využití pro lokalitu III/7 určena jako

změna na plochu bydlení – návrh. Prostřednictvím e-mailové komunikace učinil navrhovatel dne 6. 9. 2012 dotaz na Městský úřad Šlapanice – odbor výstavby, ve kterém se dotazoval na stav řešení připomínek k návrhu změny č. III. Na tento dotaz mu bylo poté dne 10. 9. 2012 odpovězeno tak, že jeho písemné připomínky byly zapracovány do opatření obecné povahy, kterým se bude změna č. III. vydávat, a to v části odůvodnění.

Při vyhodnocení připomínek odpůrce v odůvodnění změny č. III uvedl, že návrh změny č. III byl projednán v souladu s ustanovením § 50 odst. 2 stavebního zákona s dotčenými orgány, krajským úřadem, obcemi, správci sítí a ostatními organizacemi. Podstatné připomínky a požadavky byly dle odůvodnění změny č. III do návrhu změny č. III pro veřejné projednání zapracovány. Dále je v tomto odůvodnění uvedeno, že detailní řešení jednotlivých staveb bude předmětem až navazujících řízení stavebního úřadu (územního a stavebního řízení), a že zrušení Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje nemá podstatný vliv na návrh změny č. III, neboť byla upravena jen textová část. V bodě 9.1. (zásobování plynem) OOP je pak uvedeno, že zásobování eventuálních odběratelů je možné ze stávajícího nízkotlakého plynovodu. V bodě 9.2. (zásobování elektrickou energií) OOP je pak uvedeno, že navrhované změny neovlivní celkovou koncepci zásobování elektrickou energií podle schváleného ÚP. Plochy budou zásobeny ze sítě NN po jejím rozšíření do nových lokalit, eventuálně ze stávající sítě NN. V části II odůvodnění změny č. III v kapitole doprava je uvedeno, že změna č. III/7 byla vyvolána požadavkem majitelů pozemků. Dopravně budou parcely obslouženy z ulice Zahradní, plocha změny bude připojena k již navržené ploše pro bydlení.

Soud se předně vyjádřil k argumentaci navrhovatele, že odpůrce se jeho námitkami vypořádal jako s připomínkami, což způsobuje nepřezkoumatelnost a nezákonnost OOP. K rozdílu mezi připomínkami a námitkami krajský soud odkazuje například na usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, která stanovuje, že: „*Úprava obsažená ve stavebním zákoně rozlišuje dva různé prostředky, jimiž lze brojit proti návrhu územního plánu, a to námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen (tzv. dotčení vlastníci), uplatnit připomínky může každý, tedy široká veřejnost. Rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda podání navrhovatelů obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je připomínkou či námitkou, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl, či jinak řečeno, posouzení dotčenosti navrhovatelů jakožto vlastníků pozemků a stavby. Rozdílné intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků rovněž odpovídá rozdílný následný způsob vypořádání se s nimi.*“

Z ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona poté vyplývá, že připomínky může při veřejném projednání uplatnit každý, námitky však mohou být uplatněny pouze dotčenými osobami (kterými jsou podle ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti), přičemž v těchto námitkách musí dotčené osoby uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a taktéž vymezit území dotčené námitkou. Zde je nutno navrhovateli přisvědčit potud, namítá-li, že požadavek odpůrce na předložení údajů podle katastru nemovitostí, prokazující vlastnické nebo jiné věcné právo navrhovatele k dotčeným nemovitostem, postrádá zákonnou oporu. Z dikce předmětného ustanovení je zřejmé, že zákon nevyžaduje u osoby vznášející námitku povinnost prokazovat svá práva k dotčeným

nemovitostem výpisem z katastru nemovitostí. Na tomto místě je také vhodné poznamenat, že o vlastnickém právu navrhovatele k nemovitostem sousedícím s parcelou upravovanou dílčí změnou III/7 mohl mít odpůrce stěží pochybnosti, neboť jak vyplývá ze správního spisu, navrhovatel v předcházejícím procesu jako vlastník této nemovitosti vystupoval a v tomto postavení s ním bylo taktéž jednáno. Odpůrce tedy měl z vlastní činnosti povědomí o možném okruhu dotčených osob. V případě, kdy podal navrhovatel jakožto dotčená osoba návrh, který označil jako připomínky, měl být tento bez ohledu na označení posouzen jakožto námitky. Krajský soud v této souvislosti poukazuje na rozhodnutí NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, podle kterého: *„Podstatné pro posouzení, zda určité podání je možno kvalifikovat jako námitku či pouze jako připomínku však není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 nového stavebního zákona), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám.“* NSS taktéž ve svém rozhodnutí ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, uvedl: *„Pokud navrhovatel splnil kritéria stanovená v § 52 odst. 2 stavebního zákona, tj. je vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem zastavitelných ploch, což odpůrce nespochybnil, je oprávněn uplatňovat vůči územnímu plánu námitky. Toto ustanovení nelze vykládat restriktivně v neprospěch osoby uplatňující námitky tak, jako by znělo „proti návrhu územního plánu v části, která se jich dotýká“. Všechny výhrady uplatněné navrhovatelem, jakožto privilegovanou osobou ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona, jsou proto námitkami a tak je nutno s nimi naložit.“*

Na druhou stranu NSS ve svém rozhodnutí ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51 vyslovil názor, že pokud i přes formální pochybení odpůrce (když tento posoudil námitky navrhovatele jako připomínky) odpůrce námitky navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně posoudí a po obsahové stránce s nimi naloží jako s námitkami, není to důvodem pro zrušení opatření obecné povahy.

V tomto směru je třeba předeslat, že si je krajský soud vědom judikatorních závěrů NSS, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí. Nicméně uvedený závěr, který ostatně zmínil ve svém návrhu i navrhovatel, byl následně do značné míry usměrněn a překonán, a to zejména s ohledem na judikaturu Ústavního soudu. Krajský soud v této souvislosti odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, kterým zrušil rozhodnutí NSS právě z toho důvodu, že shledal jeho požadavky vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti návrhu územního plánu, za přemrštěné. Podle názoru Ústavního soudu jsou takové přehnané požadavky výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Toto lze poté hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy. Zejména ve světle tohoto právního závěru proto krajský soud náležitosti odůvodnění rozhodnutí odpůrce o jednotlivých námitkách navrhovatele posuzoval.

Odůvodnění vypořádání námitky navrhovatele jistě neoplývá podrobnou a sofistikovanou argumentací, nicméně jsou z něj srozumitelné důvody, za jakých podmínek námitce nebylo celkově vyhověno, přičemž je rámcově odpovězeno na všechny body

námítky, jež byla navrhovatelem podána. Je třeba rovněž vycházet z celkového odůvodnění napadené změny OOP. Soud proto na základě výše uvedeného zohlednil skutečnost, že ačkoli odpůrce posoudil námítky navrhovatele jako připomínky, v odůvodnění napadené změny územního plánu č. III se jimi dostatečně zabýval. Je třeba zdůraznit, že z hlediska tvrzené nepřezkoumatelnosti může být rozhodující pouze to, zda odpůrce na námítky navrhovatele odpovídajícím způsobem reagoval (byť stručně či dokonce jen nepřímo), což je podle názoru zdejšího soudu v případě zmíněných námitek projednávané věci nepochybně naplněno. Jinak řečeno, přestože na některé dílčí argumenty navrhovatelů odpůrce reaguje pouze strohým způsobem či nepřímo, z kontextu celého odůvodnění napadené změny OOP má krajský soud za to, že na zmíněné námítky navrhovatele odpůrce odpověděl a vypořádal se s nimi. Vadu v podobě nepřezkoumatelnosti OOP pro nedostatek důvodů ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí o citovaných námitkách navrhovatele proto soud v projednávané věci neshledal.

K tvrzenému rozporu opatření obecné povahy s hmotným právem

Navrhovatel namítá, že OOP ve svém obsahu mění funkční využití plochy v předmětné lokalitě III/7 z ploch zahrad a sadů na návrhovou plochu bydlení, aniž by došlo k vypořádání se s požadavkem podle ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož: „...další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch“. Ve vztahu k této námitce je třeba dát za pravdu navrhovateli v tom, že judikatura Nejvyššího správního soudu stanoví, že: „...obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité“ (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS).

Krajský soud k tomuto shrnuje, že odpůrce nejprve v části odůvodnění změny č. III v bodě 8. pro dílčí změnu III/7 jako komplexní zdůvodnění přijatého řešení uvedl, že původní stávající plocha zahrad a sadů s objekty rekreace je nahrazena návrhovou plochou bydlení, přičemž tato změna umožňuje požadavek obce na její další rozvoj, neboť ostatní návrhové plochy smíšené jsou buď již vyčerpány, anebo jsou z majetkových důvodů nedostupné. Dále v odůvodnění změny č. III v kapitole 10.7 v části vyhodnocení účelného využití zastaveného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch k tomuto odpůrce doplnil, že lokality pro bydlení a plochy smíšené ostatní navržené ve stávajícím územním plánu jsou buď zrealizovány, rozestavěny, anebo již mají zainvestované inženýrské sítě. K otázce dosud nezastavěných zastavitelných ploch pořizovatel konstatoval, že zrealizované nejsou pouze některé dostavby v prolukách nebo v místech, kde dosud nebylo dosaženo dohody vlastníků pozemku o dopravním napojení jednotlivých parcel. Dále odpůrce uvedl, že odhadem je přes 90 % ploch navržených v platné územně plánovací dokumentaci k zástavbě vyčerpáno. Nad rámec všeho výše uvedeného je dále v odůvodnění změny č. III v bodu 10.7 konstatováno, že u dílčí změny III/7 se na pozemku č.p. 812 nachází stavba pro rodinnou rekreaci, kterou majitelé hodlají využívat pro bydlení.

K tomuto krajský soud dále dodává, že je to právě odpůrce jakožto orgán územního plánování, který má nejen potřebné schopnosti, ale taktéž detailní znalosti lokálních poměrů a potřeb území pro zhodnocení vymezení další zastavitelné plochy, přičemž mu je v tomto směru ponechána maximální míra uvážení, do níž by mělo být ze strany soudního přezkumu zasahováno v co nejmenší míře. V těchto případech je tedy nutné vyvážit na jedné straně zájem vlastníků dotčených pozemků a na straně druhé veřejný zájem, který lze chápat jako zájem na harmonickém využití území. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, poté: „...*tato harmonie může mít nescíselně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu*“. Jak již bylo uvedeno výše, správní soud není oprávněn do tohoto zájmu na harmonické využití území jakkoliv zasahovat, pokud je rovnováha mezi jednotlivými zájmy nalezena na základě zákonného postupu. Zásahy do územního plánování z hlediska jeho souladu s hmotným právem jsou tedy vyhrazeny pouze pro taková těžká pochybení, která se mohla promítnout do sfér subjektivních práv dotčených osob, přičemž správní soudy neposuzují vhodnost zvolených řešení, nýbrž pouze posuzují, zda existuje rovnováha mezi zájmy, které měly být zohledněny při určení funkčního a prostorového uspořádání území. Zdejší soud však shodně jako při hodnocení předcházející námítky navrhovatele připomíná, že požadavek na vymezení nových zastavitelných ploch v souladu s ustanovením § 55 odst. 4 stavebního zákona nelze neoprávněně zobecňovat do té míry, že by toto mělo být vyčerpávajícím a rozsáhlým způsobem zdůvodněno včetně uvedení konkrétních podkladů, které k tomuto rozhodnutí odpůrce vedly. V případě územního plánování, kdy je v tomto procesu dotčeno množství osob s protichůdnými zájmy, lze totiž předpokládat, že zdůvodnění jednotlivých postupů odpůrce nebude vždy všemi těmito dotčenými osobami považováno za dostatečné a perfektní. Krajský soud má v případě této námítky za to, že odpůrce dostal požadavků podle ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona, neboť v přezkoumatelné míře zdůvodnil, proč není možné využít zastavitelné plochy k nové výstavbě využít. Především však také dostatečně objasnil, z jakého důvodu byla u předmětného pozemku změněna jeho charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, když uvedl, že již nyní se na pozemku nachází stavba pro rodinnou rekreaci, kterou majitelé hodlají využívat pro bydlení, přičemž jak dále vyplývá z uvedené změny č. III, byla tato změna funkčního využití předmětného území vedoucí ke změně pozemku na zastavitelnou plochu iniciována právě vlastníky pozemků. Dále je nutné vzít v úvahu taktéž rozsah rozporované změny v lokalitě III/7, kdy soud musí přisvědčit odpůrci v tom smyslu, že míra podrobnosti odůvodnění odpůrce v této otázce dostatečným způsobem odpovídá míře zásahu do nezastavěného území, kdy je třeba brát v úvahu to, že na předmětné ploše je již umístěna stavba, a rovněž to, že předmětná plocha navazuje na již zastavěné území. S přihlédnutím k podobě a rozsahu sporné části napadené změny územního plánu a odůvodnění této změny se tedy soud nemá důvod domnívat, že by se v projednávané věci jednalo o nepřipustné obcházení a současně tedy nenaplnění požadavků dle ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona.

*K tvrzenému porušení obecných požadavků na využití území
a z toho plynoucí nezákonnosti OOP*

Součástí návrhu navrhovatele byly taktéž námítky týkající se porušení obecných požadavků na využití území, spočívající konkrétně v tvrzení navrhovatele, že napadená změna

č. III v části předmětné plochy nevyhovuje obecným požadavkům na využití území, a to v otázce dopravního a technického napojení lokality. Navrhovatel především brojil proti tomu, že je až nemožné napojení předmětné plochy na pozemní (účelovou) komunikaci.

K tomu zdejší soud předně shrnuje, že územní plán je základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, přičemž rozděluje území obce na plochy, kterým stanoví plošné a prostorové podmínky pro jejich budoucí účelné využití. Stanoví tedy urbanistickou koncepci obce, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Dále se v něm vymezí hranice zastavěného území obce, plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby a opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Územní plán se tedy podle výše uvedeného zabývá funkčním členěním obce, přitom pro aktivní a dobře fungující obec je žádoucí mísení vzájemně se nerušících funkcí. Podrobné řešení otázek týkajících se podoby obce, jejího fungování, vzhledem ulic či konkrétním vymezením dopravního a technického napojení lokality upravené v územním plánu (resp. jeho změně) ovšem územní plán neřeší a ani ze zákona řešit nemůže, neboť jak vyplývá z ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona, územní plán „*nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.*“ Tyto námitky lze naopak řešit až v navazujícím územním řízení, který je již realizačním nástrojem územního plánování, a jehož cílem má být právě vyhodnocení podmínek a možností řešení konkrétních návrhů týkajících se využití předmětného území. Jak vyplývá z ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona: „*Umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.*“

V části II (odůvodnění změny č. III - doprava) je uvedeno, že dopravně budou parcely obslouženy z ulice Zahradní. Podle názoru soudu postačuje, je-li aspoň v obecné rovině možné napojení plochy změny na pozemní komunikaci. Posouzení proveditelnosti technického řešení napojení pozemku na pozemní komunikaci je pak předmětem územního řízení. V posuzovaném případě se nejedná o excesivní umístění stavebního pozemku, jehož dopravní napojení by bylo třeba s ohledem na vymezení okolních ploch územním plánem zcela vyloučeno. Námitky navrhovatele týkající se možnosti technického provedení účelové komunikace, včetně její sjízdnosti a možných dopravních kolizí s jinými vozidly by měly být předmětem územního řízení, jehož výsledkem je územní rozhodnutí, které je již konkrétním realizačním (a nikoli koncepčním) nástrojem územního plánování.

Stejně tak je v obecné rovině v územním plánu řešeno napojení na technickou infrastrukturu. V bodě 8 (návrh koncepce vodního hospodářství, vodohospodářská zařízení) je ke změně č. III/7 uvedeno: Napojení na stávající inženýrské sítě. V bodě 9.1. (zásobování plynem) OOP je pak uvedeno, že zásobování eventuelních odběratelů je možné ze stávajícího nízkotlakého plynovodu. V bodě 9.2. (zásobování elektrickou energií) OOP je pak uvedeno, že navrhované změny neovlivní celkovou koncepci zásobování elektrickou energií podle schváleného ÚP. Plochy budou zásobeny ze sítě NN po jejím rozšíření do nových lokalit, eventuálně ze stávající sítě NN. Soud k tomu uvádí, že i s konkrétními námitkami směřujícími do technického napojení lokality č. III/7 je třeba navrhovatele odkázat na územní řízení.

Je tedy třeba přisvědčit odpůrci, že shora popsané námitky vzhledem ke své podrobnosti překračují rámec daný územním plánem, který je pouze koncepčním (a na rozdíl od územního rozhodnutí nikoli realizačním) nástrojem územního plánování. Územní plánování je jako celek postaveno na principu postupného nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a případné stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, až po stanovení detailních podmínek, prostorového uspořádání a detailní ochranu veřejných zájmů v územním rozhodnutí.

Výše specifikovanou posloupnost procesu územního plánování je nutno respektovat i ze strany soudu a totéž platí, i pokud jde o vhodnost zvoleného řešení, která je především vyjádřením práva na samosprávu. Ostatně již výše soud vyložil, že v přezkumu územních plánů není jeho úkolem stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito. Úkolem soudu je pouze posuzovat, zda se obec jako základní územní samosprávný celek při tvorbě změny územního plánu pohybovala v mantinelech daných zákonnými a podzákonnými předpisy. Bylo-li tomu tak, pak je každá varianta využití území, která odpovídá těmto mantinelům územního plánování, přijatelná a soud není oprávněn obci vnucovat variantu jinou a dotvářet tedy územní plán podle svého uvážení. V návaznosti na obsah návrhu ovšem žádné porušení zákonných či podzákonných předpisů v daném případě zjištěno nebylo.

Co se týče namítaného porušení práva na příznivé životní prostředí, je potřeba poznamenat, že se jedná o právo garantované v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, avšak v souladu s jejím čl. 41 je toto právo vázáno na konkretizaci v prováděcích zákonech. Jednotlivcům tak přímo neplyne nárok na příznivé životní prostředí ve vztahu k veřejné moci, která je povinna životní prostředí respektovat a chránit toliko ve vazbě na jeho obsah daný zákony a podzákonnými právními předpisy. Navrhovatel však ve svém návrhu žádné takové předpisy neuvedl. Námitky navrhovatele byly v tomto směru velmi obecné, nekonkrétní a ve výsledku většina z nich stejně směřovala proti vhodnosti zvoleného řešení. Soud proto ani zde neshledal pochybení.

Závěrem je z hlediska namítaného znehodnocení nemovitosti navrhovatele třeba poukázat na skutečnost, že případný pokles ceny nemovitostí nebyl nijak prokázán a jako takový ho lze tedy těžko hodnotit, jakkoli jistě nelze v obecné rovině vyloučit, že samotný záměr využití území určitým způsobem se na ceně okolních nemovitostí může projevit. V této souvislosti zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, ve kterém dospěl k závěru, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit (samozřejmě v zákonných mezích a zákonným způsobem).

K návrhu navrhovatele k výsledku svědků, pořizovatele a projektanta změny územního plánu, které měly vést ke zjištění, zda byla předmětná změna územního plánu co do technického a dopravního napojení lokality provedena se skutečnou znalostí místa a nikoliv jen z mapových podkladů, krajský soud konstatuje, že výslech navrhovaných svědků považuje za nadbytečný. Zodpovězení této otázky nemůže mít pro rozhodnutí soudu žádný význam,

neboť jak již uvedl výše, ve fázi změny územního plánu nelze řešit konkrétní otázky, týkající se technického či dopravního napojení měněné lokality, jelikož tyto se posuzují až v průběhu územního řízení. Za těchto okolností tedy není rozhodné, zda dílčí změna územního plánu byla provedena se znalostí předmětné lokality či pouze z mapových podkladů, neboť řešení realizovatelnosti navrhovaného napojení je zpracováno až v navazujících řízeních, a osobní seznámení se s předmětnou lokalitou tedy není povinností projektanta ani pořizovatele změny územního plánu. Nadto navrhovatel sám ve své replice k vyjádření odpůrce uvádí, že jím předestřený dotaz byl již ze strany pořizovatele i projektanta změny územního plánu zodpovězen s tím, že se v dané lokalitě podívat nebyli a nemají tedy skutečnou znalost předmětného území. K návrhu odpůrce na výslech paní R. B., majitelky nemovitostí dotčených napadenou změnou č. III, k prokázání tvrzení, že v současné době existuje dopravní i technické napojení na předmětné pozemky, zdejší soud zcela shodně s výše uvedeným uvádí, že výslech této svědkyně považuje soud za nedůvodný a nadbytečný. Shodně zdejší soud posoudil za nadbytečné z pohledu právních a skutkových tvrzení taktéž provedení důkazu fotografiemi pozemku, jehož se týkala předmětná změna č. III, neboť soud již po právní stránce veškeré skutečnosti tvrzené účastníky vyhodnotil již z provedených důkazů a obsahu správního spisu, přičemž otázka uspořádání předmětného pozemku není pro tuto věc podstatná. V hodnocení zákonnosti změny územního plánu soudu nepřísluší posuzovat vhodnost navrhovaného řešení dopravního a technického napojení, neboť tato otázka je předmětem navazujícího územního řízení. V územním či stavebním řízení poté dochází k posuzování protichůdných zájmů vlastníka pozemku a vlastníků sousedních pozemků, přičemž je dbáno na odůvodněné a vyvážené řešení. Svědecké výpovědi jak pořizovatele a projektanta změny územního plánu, tak majitelky změnou územního plánu upravovaných nemovitostí, proto nemohou k rozhodnutí soudu nikterak přispět.

Posouzení proporcionality navržené změny územního plánu

Poslední navrhovatelova námitka spočívala v tvrzení, že změnou funkčního využití předmětné lokality došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatele, přičemž tento zásah nemá důvod opřený o zákonné cíle a není činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším z možných způsobů.

Proporcionalita patří mezi základní atributy právního státu, a je třeba důkladného zvažování jejich důsledků při jednotlivých rozhodovacích činnostech. Mezi největší zásahy do soukromé sféry osoby dotčené změnou č. III patří bez větších pochyb omezení jejích ústavně zaručených vlastnických práv. Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území, přičemž 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 (viz rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V tomto směru tedy může změna územního plánu představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Zásahy do vlastnického práva musí mít zásadně výjimečnou povahu, jak ostatně vyplývá taktéž z rozhodnutí NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ve kterém je uvedeno: „*V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního*

plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu.“ Omezení v podobě změny územního plánu je schopno v obecné rovině tyto podmínky ve většině případů splňovat. Především je v principu založeno na legitimních důvodech, neboť územní plánování je prostředkem harmonizace poměrů v území jím regulovaném a umožňuje tak sladit veřejný zájem s individuálními zájmy týkajícími se daného území.

Krajský soud konstatuje, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování zákonem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů. Při hodnocení zákonnosti územního plánu (resp. i jeho změny) se poté správní soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti.

V souvislosti s tvrzeným porušením veřejného subjektivního práva soud odkazuje na závěry rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, kdy: „...z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ - právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci.“ Argumentem právní logiky a maiori ad minus lze tedy dospět k závěru, že v případě, kdy existenci tohoto subjektivního práva na zahrnutí nemovitosti do určitého konkrétního způsobu využití nelze dovozovat ani z pozice vlastníka pozemku, jenž je v rámci územního plánování upravován, nelze takové subjektivní právo logicky dovozovat ani u vlastníka, jehož pozemky pouze sousedí s pozemkem, jež je v rámci změny územního plánu řešen.

S touto otázkou poté souvisí taktéž problematika legitimního očekávání navrhovatele v případě ochrany vlastnického práva vzhledem k pokojnému užívání nemovitosti. Jeho uchopení je v případě územního plánování velmi obtížné především z toho důvodu, že smyslem územního plánování je vytváření předpokladů pro rozvoj území, a jak je z podstaty těchto výrazů zřejmé, především sladit očekávání a předpoklady tak, aby vyhovovaly všem dotčeným subjektům, je téměř nereálným úkolem, jelikož zpravidla jsou na jedné straně subjekty, které mají zájem na pokračování současného stavu, zatímco na druhé straně je zájem o rozvoj území, v tomto případě formou změn územního plánu. K tomuto konfliktu se blíže vyjádřil NSS ve svém rozhodnutí ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, ve kterém uvedl, že: „princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako

zachování statu quo; jedná se o 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 raných fázích územních plánování nelze dovozovat vytvoření "závazné správní praxe" – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“ Z tohoto lze tedy dále vyvodit, že jednotlivec tedy nemůže mít žádná legitimní očekávání v tom směru, že územní plán zůstane neměnný v určité podobě po celou dobu existence jeho věcných práv k nemovitostem v něm upravených. Tím by se popřela jakákoliv možnost změny územního plánu, který by byl pouze zakonzervován v určitém neměnném stavu, čímž by institut územního plánování zcela postrádal smysl. Lze tedy dospět k závěru, že právní jistota, ani legitimní očekávání, nejsou pro oblast územního plánování instituty typickými a nelze tedy s tímto ve svých úvahách počítat.

Při hodnocení proporcionality řešení přijatého změnou č. III/7 krajský soud dále vycházel ze zásad vytyčených usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, který zde vyslovil: „...za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“

Pokud jde o navrhovatelem tvrzený zásah do jeho konkrétního vlastnického práva, k tomu krajský soud zdůrazňuje, že v procesu územního plánování k zásahům do vlastnických práv dotčených subjektů zpravidla dochází. Odpůrce byl k zásahu do vlastnického práva navrhovatele oprávněn a samotná existence takového zásahu nemůže být důvodem pro zrušení napadené části změny č. III, a to tím spíše, že napadená změna č. III se přímo netýká nemovitosti navrhovatele, nýbrž nemovitostí sousedních. Nadto je třeba zdůraznit, že navrhovatel nikterak blíže neodůvodnil, v čem konkrétně spatřuje zásah do svého vlastnického práva, přičemž toto lze pouze nepřímou dovodit z celkového obsahu podání navrhovatele, kdy uvádí, že zásah spatřuje v degradaci hodnoty jeho nemovitostí, snížení pohody bydlení spočívající v omezení užívání nemovitosti v takové kvalitě jako dosud.

Soud dozajista nemůže upřít navrhovateli, že by nebyl v průběhu přijímání změny č. III aktivní, o čemž vypovídá především jeho podání námítky při veřejném projednání návrhu změny č. III. Nicméně zdejší soud již nemůže přisvědčit tvrzení navrhovatele, že jako jeden ze svých bodů námítky uvedl taktéž zásah do pokojného stavu užívání nemovitostí navrhovatele. Jak vyplývá ze správního spisu, bylo v rámci písemného znění námítky ze dne 8. 8. 2012 v části 1) pouze uvedeno: „Vzhledem ke skutečnosti, že návrh Změny ÚP v části III/7 se zásadně dotýká pokojného stavu ve všech kategoriích technického návrhu - urbanistická koncepce, návrh koncepce dopravy, návrh koncepce vodního hospodářství, návrh koncepce energetiky - máme zásadní výhrady a námítky k předloženému návrhu změny.“ Ze znění této námítky tedy nelze vyvodit, že by tato byla podána z důvodu ochrany vlastnického práva navrhovatele, tedy že by důvodem pro její podání bylo zabránění možnému omezení vlastnických práv navrhovatele spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků ve změně č. III. Naopak z obsahu této námítky i z ostatní činnosti

navrhovatele v průběhu projednávání změny č. III je patrné, že veškeré námitky navrhovatele směřovaly spíše do technického řešení předmětné dílčí změny III/7, týkající se například dopravního a technického napojení předmětných pozemků. Z těchto důvodů tedy nemohlo logicky dojít k nezákonnému zásahu do vlastnického práva navrhovatele, neboť odpůrce při vypracování změny č. III, jehož prostřednictvím mělo být vlastnické právo navrhovatele porušeno, postupoval v souladu se zákonem. Námitkou zásahu do vlastnických práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků ve změně č. III se soud může na návrh vlastníka těchto pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (tedy navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování změny č. III své námitky proti novému funkčnímu využití pozemků, čímž tedy odpůrci umožnil, aby se s těmito výhradami na možné omezení vlastnického práva navrhovatele odpůrce seznámil a mohl na tyto prostřednictvím vypořádání námitek dále reagovat. Soud však nemůže být první instancí, která by se takovou námitkou zabývala, neboť by tím nepřipustně nahrazoval činnost pořizovatele OOP. Zdejší soud se v tomto odůvodnění odvolává na rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ve kterém se uvádí: „*V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s.ř.s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl 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.*“

I přes výše uvedené se však krajský soud touto námitkou navrhovatele rozhodl zabývat a z důvodu právní jistoty tuto vypořádat. Jak již bylo výše uvedeno, s ohledem na specifickou podobu procesu územního plánování, jeho význam pro další rozvoj příslušného území i ústavně garantované právo územních samosprávních celků na výkon samosprávy, musí mít soudní přezkum proporcionality územně plánovací dokumentace své limity. Tyto limity, které lze dovodit z relevantní právní úpravy i z výše citované soudní judikatury, spočívají především jak v nezbytném omezení možností zásahů soudu do samostatného procesu pořizování územně plánovací dokumentace, tak i v legitimních požadavcích kladených na aktivitu a postup subjektů dotčených územně plánovací dokumentací v průběhu přijímání této dokumentace. Jak lze dovodit z výše citované judikatury, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle. Ani v tomto ohledu soud s přihlédnutím k podobě a rozsahu sporné změny územního plánu zvolené řešení nepovažuje za natolik excesivní či extrémní, že by to odůvodňovalo zásah soudu a vyhovění návrhu. Zdejší soud především upozorňuje na skutečnost, že v tomto konkrétním případě nedošlo k nepřiměřenému a diskriminačnímu zásahu do vlastnického práva navrhovatele, neboť uvedená plocha upravená v dílčí změně III/7 je již nyní využívána k rekreačnímu bydlení a jedná se o pozemek, na němž je již stavba umístěna, tedy změnou funkčního využití této plochy nedošlo k natolik významné změně oproti stávajícímu stavu. Nadto soud znovu upozorňuje na skutečnost, že navrhovatel námitkou zásahu napadené dílčí změny III/7 do jeho vlastnického práva poprvé argumentoval až právě prostřednictvím správní žaloby, přičemž i přes jeho nepopíratelnou aktivitu tuto námitku v předcházejícím správním řízení nepoužil,

k čemuž musel soud taktéž při svém rozhodování přihlídnout. Krajský soud tedy nemá za to, že by v tomto případě došlo k porušení zákona v takové intenzitě, která by zpochybňovala zákonnost posuzovaného řízení a opatření, což by vedlo k možnosti jeho částečného zrušení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Krajský soud posuzuje zákonnost změny územního plánu jakožto opatření obecné povahy, přičemž v tomto případě dospěl k závěru, že napadená změna č. III vychází z odůvodněného a dostatečného posouzení protichůdných zájmů (zejména vlastnických práv navrhovatele a veřejného zájmu) a jejich vzájemné vyváženosti.

VII.

Závěr a náklady řízení

S ohledem na skutečnost, že všechny námitky navrhovatele byly krajským soudem posouzeny jako nedůvodné, rozhodl krajský soud podle ustanovení § 101d odst. 2 s.ř.s. tak, že návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny č. III v části týkající se lokality III/7 – „Za Humny“ v místní části Padělky zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 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 neúspěšný navrhovatel právo na náhradu nákladů řízení nemá. Odpůrce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal vůči navrhovateli právo na náhradu nákladů řízení. Vycházel z toho, že odpůrce nedisponuje vzhledem k velikosti úřadu dostatečným odborným aparátem, a bylo na místě, aby pro jednání před soudem udělil plnou moc advokátovi. Ze soudního spisu vyplývá, že právnímu zástupci odpůrce vznikly náklady za tři úkony právní služby po 3.100 Kč podle ustanovení § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a to za převzetí a přípravu právního zastoupení, vyjádření k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy a za účast na jednání, a dále 3x režijní paušál po 300 Kč dle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jelikož právní zástupce odpůrce založil do soudního spisu doklad o tom, že je plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna právního zastoupení dále zvýšena o částku odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %. Celkem je tedy navrhovatel povinen odpůrci na nákladech řízení nahradit částku ve výši 12.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí 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 2. 5. 2016

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu