



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. v právní věci navrhovatele **L. S.**, zastoupeného Mgr. Petrem Švadlenou, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti odpůrci **obci Pasohlávky**, se sídlem Pasohlávky 1, zastoupeného Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Pasohlávky schváleného usnesením zastupitelstva obce dne 10. 6. 2015,

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatel **j e p o v i n e n** zaplatit odpůrci náklady řízení ve výši 10.200 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce odpůrce Mgr. Ing. Jána Bahýľa, advokáta, se sídlem Brno, Příkop 834/8.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Navrhovatel se návrhem ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), doručeným Krajskému soudu v Brně dne 3. 2. 2016, domáhal vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno opatření obecné povahy – Územní plán obce Pasohlávky schváleného usnesením zastupitelstva obce dne 10. 6. 2015, a aby byl odpůrce povinen nahradit navrhovateli náhradu nákladů soudního řízení.

[2] Navrhovatel je vlastníkem pozemku v nezastavěném území obce – konkrétně pozemku parc. č. 5152 v k. ú. Mušov, číslo LV: 493. Podle výpisu z nahlížení do katastru nemovitostí (proveden jako důkaz na nařízeném soudním jednání) se jedná o druh pozemku zahrada, přičemž pozemek je pod ochranou zemědělského půdního fondu. Podle výpisu z nahlížení do katastru nemovitostí se na pozemku nenachází žádná legální [tedy povolená ve smyslu ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)] stavba, nicméně z ortofotomapy – satelitního snímku (proveden jako důkaz na nařízeném soudním jednání) vyplývá, že se na pozemku nachází stavba větších rozměrů s šikmou střechou, vedle níž se nachází další menší stavení.

[3] Napadené opatření obecné povahy – Územní plán obce Pasohlávky mj. jednak stanovil pro tento pozemek navrhovatele způsob využití „ZZ – plocha zahrady a sadu“, přičemž podle textové části územního plánu – podmínky pro využití ploch (I. F. 2, str. 32), bylo stanoveno jako nepřipustné využití tohoto území: *„veškeré stavby a činnosti nespojující s hlavním a přípustným využitím, jako např. stavby pro bydlení, rekreaci, výrobu, skladování a velkoobchod, občanské vybavení, dopravní terminály a vybavenost pro motoristy, malé i velké stavby odpadového hospodářství, ekologická a informační centra. Nepřipustné jsou rovněž některé zemědělské stavby, a to: stavby pro hospodářská zvířata, stavby pro posklizňovou úpravu produktů rostlinné výroby, stavby pro skladování hnojiv a přípravků na ochranu rostlin, pro skladování chlévské mrvy, hnoje, kejdy, močůvky, stavby pro konzervaci a skladování siláže a silážních šťáv, stavby pro skladování produktů rostlinné výroby. Za druhé pak územní plán vymezil územní rezervy pro možné budoucí umístění dílčích částí nadregionálního biokoridoru NRBK15 (K161), který je v územním plánu označen jako KR NRBK-N (nivní větev) a KR NRBK-V (vodní větev). Ve vztahu k těmto koridorům stanovil tyto podmínky pro využití území: „Nebudou prováděny žádné změny, které by znemožnily, ztížily nebo ekonomicky znevýhodnily případné budoucí umístění nadregionálního biokoridoru. Zejména nebudou káceny stávající biotopy (břehové porosty), nebude měněno využití pozemků (kupř. zorňování travních porostů), nebudou umísťovány stavby pro bydlení, občanskou vybavenost, rekreaci, výrobu a skladování, těžbu nerostů apod. Nepřipouští se rovněž provádění terénních úprav a oplocování částí pozemků ležících v koridoru“. Na pozemek navrhovatele tato rezerva zasahuje.*

II. Obsah návrhu

[4] Navrhovatel dovozuje nezákonnost vydaného opatření obecné povahy ze skutečnosti, že součástí napadeného územního plánu obce Pasohlávky není v souladu se správním řádem rozhodnutí o námitkách. Dále napadený územní plán neobsahuje řádné zdůvodnění omezení umístění některých staveb jinak v nezastavěném území obce dle § 18 odst. 5 stavebního zákona přípustných. Napadený územní plán je také nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, jelikož z něj nelze seznat, které stavby jsou přípustné a které nikoliv, resp. si odporuje, přičemž tuto nesrozumitelnost nelze překlenout výkladem stavebního úřadu. Práva navrhovatele byla dotčena již jen tím, že je mu znemožněno umístit na pozemek v jeho vlastnictví stavby související s užíváním pozemku v jeho vlastnictví k účelu, ke kterému byl určen. Práva navrhovatele byla tímto omezením dotčena bez toho, že by proto byly dány ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, dané omezení nebylo učiněno jen v nezbytné míře a nejšetrnějším ze způsobů, ani nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Navrhovatel dále nesouhlasí s umístěním územní rezervy pro biokoridor, přičemž konstatuje, že nebyly dodrženy podmínky stanovené v ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona a odpůrce nebyl oprávněn řešit danou nadmístní záležitost způsobem, který přijal v napadeném územním plánu. Napadený územní plán neobsahuje řádné zdůvodnění vymezení územní rezervy pro biokoridor. Práva navrhovatele byla dotčena již jen tím, že v uvedené územní rezervě jsou stanovena další omezení, jež mu znemožňují užívání pozemku v jeho vlastnictví, a to opět bez ústavně legitimních a o zákonné cíle opřené důvody. Navrhovatel navrhuje zrušení předmětného opatření obecné povahy. Na svém procesním stanovisku setrval navrhovatel i v podané replice a po celou dobu řízení před soudem.

III. Vyjádření odpůrce

[5] Odpůrce ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 11. 3. 2016, navrhl, aby soud návrh jako nedůvodný zamítl. Odpůrce jednotlivé argumenty obsažené v návrhu odmítá a podrobně k nim argumentuje. Žádný návrhový bod neshledává důvodným a navrhuje zamítnutí návrhu a požaduje uhrazení náhrady nákladů soudního řízení. Na svém závěru setrval po celou dobu řízení před soudem.

IV. Posouzení věci krajským soudem

[6] Krajský soud v Brně na základě podaného návrhu přezkoumal napadené opatření obecné povahy v mezích návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s.ř.s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Soud neshledal návrh důvodným.

[7] Na nařízeném soudním jednání dne 3. 5. 2016 setrvali účastníci řízení na svých procesních stanoviscích. Jako důkaz byl proveden výpis z nahlížení do katastru nemovitostí stran pozemku navrhovatele s příslušnými katastrálními mapami a také ortofotomapa – satelitní snímek ze serveru „Mapy Google“ (snímek z roku 2016) zachycující reálný stav pozemku navrhovatele. Dále byla čtena z předložené spisové dokumentace dle požadavku

právního zástupce navrhovatele námitka č. 3 uplatněná navrhovatelem během procesu přijímání územního plánu a její vypořádání odpůrcem v napadeném územním plánu.

[8] Zdejší soud úvodem konstatuje, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, sp. zn. 2 As 94/2006, jsou soudy povinny zohlednit také rozsudky soudů stejného stupně, pakliže ty řešily skutkově či právně obdobnou věc. V opačném případě je totiž nabourávána důvěra v právo, která v právním státě reprezentuje jeden z nejdůležitějších principů. Jak také zdůraznil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 27. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 647/02, „*celková harmonie soudních rozhodnutí podmiňuje důvěru v právo, bez níž by právo bylo jen mrtvým textem.*“ S ohledem na uvedené, zdejší soud konstatuje, že při posouzení této věci vycházel také ze závěrů vyřčených v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 11. 2015, č. j. 67A 5/2015-157, který přezkoumával stejné napadené opatření obecné povahy, kdy navrhovatelé byli vlastníky sousedních pozemků (byli mezujícími sousedy navrhovatele v nynější věci) a sám navrhovatel byl v daném soudním řízení osobou zúčastněnou na řízení. Tento rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2015, č. j. 67A 5/2015-157, doposavad neprošel kasačním testem (řízení vedeno u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 As 250/2015).

[9] Soud vyšel z toho, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) je třeba při zkoumání důvodnosti návrhu postupovat v pěti krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Ve druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

[10] V první řadě se krajský soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Obecně lze za podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s.ř.s., považovat existenci opatření obecné povahy, dodržení zákonem stanovené lhůty pro podání návrhu a aktivní a pasivní legitimaci. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je obsažena v ustanovení § 101a a násl. s.ř.s.

[11] Opatření obecné povahy bylo vydáno dne 15. 6. 2015 a nabylo účinnosti v souladu s ustanovením § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném pro projednávanou věc, patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tedy dnem 2. 7. 2015 (vyvěšeno bylo dne 16. 6. 2015). Podle ustanovení § 101b odst. 1 s.ř.s.: „*Návrh lze podat do*

3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“ Návrh byl podán dne 3. 2. 2016; byl tedy podán včasné.

IV.A. Přípustnost návrhu

[12] Nejprve se soud zabýval přípustností návrhu.

[13] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části 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 pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: *„Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku“.*

[14] V daném případě navrhovatel vlastní pozemek, kterého se napadený územní plán přímo dotýká. Navrhovatel také tvrdí a popisuje zkrácení svých konkrétních práv ve smyslu omezení možnosti užívat svoje pozemky. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 – 54, *„potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán, případně jeho změna tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch, a stanoví podmínky prostorového uspořádání, apod., v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem“.*

[15] Z uvedených důvodů má soud za nepochybné, že navrhovatel je osobou oprávněnou k podání návrhu.

IV.B. Pravomoc a působnost odpůrce k vydání územního plánu

[16] Navrhovatel nijak nezpochybňuje otázku související s pravomocí a působností odpůrce k vydání územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu mohl soud přistoupit přímo ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem daným způsobem.

IV.C. Postup odpůrce při vydávání opatření obecné povahy

[17] Základní procesní námitkou navrhovatele je ta skutečnost, že rozhodnutí o námitkách není součástí opatření obecné povahy, jak by dle správního řádu mělo podle navrhovatele být.

[18] V napadeném opatření obecné povahy na str. 11 je uvedeno: „V následujícím výčtu jsou uvedeny jednotlivé námitky, uplatněné v řízení o vydání Územního plánu Pasohlávky, včetně opakovaného veřejného projednání. Číselné označení námitek odpovídá číselnému označení ve Vyhodnocení projednání Územního plánu Pasohlávky, kde je uvedeno také podrobné odůvodnění k jednotlivým námitkám. Vyhodnocení projednání Územního plánu Pasohlávky je přílohou opatření obecné povahy.“

[19] Zdejší soud konstatuje, že jako příloha napadeného opatření obecné povahy je pak veden dokument označený jako „Vyhodnocení projednání návrhu územního plánu Pasohlávky“ ze dne 29. 5. 2015, sp. zn. SZ MUPO27411/2013.

[20] Podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu je rozhodnutí o námitkách uvedeno jako součást opatření obecné povahy, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Podle právního názoru soudu zahrnutí rozhodnutí do opatření obecné povahy je odrazem specifického postupu předcházejícího vydání tohoto opatření, v jehož rámci jsou námitky vypořádávány. Rozhodnutí o námitkách však nelze s opatřením obecné povahy ztotožňovat, jedná se o samostatný výstup orgánu veřejné správy, individuální správní akt, který je od opatření obecné povahy věcně oddělitelný (pro doktrinální názor srov. Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2011, s. 1368).

[21] Dle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu rozhoduje o námitkách orgán, který rozhoduje o vydání opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Z obsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169) vyplývá, že na rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné obsahové požadavky jako na standardní individuální správní rozhodnutí.

[22] Zdejší soud musí konstatovat, že odpůrce po procesní stránce pochybil, když uvedl v napadeném územním plánu toliko odkaz na vyhodnocení projednání návrhu územního plánu Pasohlávky ze dne 29. 5. 2015, sp. zn. SZ MUPO27411/2013 a konstatoval, že toto vyhodnocení je přílohou opatření obecné povahy, jelikož zákon jednoznačně stanoví, že rozhodnutí o námitkách se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy a není zde

dána možnost odkazu na jiný dokument (i když je formálně veden jako příloha opatření obecné povahy).

[23] Nicméně podle právního názoru zdejšího soudu tato vada nemá vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, Nejvyšší správní soud uvedl při procesních pochybení u opatření obecné povahy (v tamté věci týkající se vztahu námitek a připomínek, ale závěry jsou podle názoru zdejšího soudu v obecných východiscích aplikovatelné i na tuto věc), že: „nelze však přehlédnout, že i přes toto formální pochybení o výhradách navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy, (odpůrce věc) **věcně projednal**. Toto pochybení odpůrce pak nemělo žádný vliv na možnost navrhovatele domáhat se soudní ochrany v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s.ř.s. [...]“. Stejná situace nastala v nyní posuzované věci. Ze způsobu vyřízení námitek uvedených ve vyhodnocení projednání návrhu územního plánu Pasohlávky ze dne 29. 5. 2015, sp. zn. SZ MUPO27411/2013, je zřejmé, že je dostatečné a přezkoumatelným způsobem rozhodnutí o námitkách odůvodněno. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je přezkoumatelné, stalo se součástí územního plánu sice odkazem na přílohu, ale materiálně toto vypořádání odpovídá požadavkům § 172 odst. 5 správního řádu. Z odůvodnění vypořádání námitek je seznatelné, proč správní orgán považuje námitky navrhovatele za liché, mylné i vyvrácené. Na tomto místě je vhodné připomenout i názor Ústavního soudu ČR, jak jej vyjádřil ve svém nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle kterého požadavky na detailnost a rozsah vypořádání s námitkami nesmí být přemrštěné, neboť takové požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost územního plánování, a přispíval k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů, a takový požadavek by bylo možné hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu. Podstatná je podle zdejšího soudu ta skutečnost, že odůvodnění opatření obecné povahy, kterým byl vydán územní plán, obsahuje rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek, i když pouze v příloze. Navrhovateli nebyla v žádném případě odňata procesní možnost ochrany v procesu přijímání územního plánu, ani soudní ochrana proti napadenému opatření obecné povahy. V případě, kdyby soud na základě tohoto procesního pochybení opatření obecné povahy zrušil, jednalo by se z jeho strany o přepjatý formalismus nesouladný se smyslem správního soudnictví. Následkem by bylo toliko to, že by v následném řízení bylo jen „překopírováno“ odůvodnění z přílohy do samotného opatření obecné povahy – takovéto jednání nelze dle soudu považovat ani za hospodárné, ani za účelné.

[24] V tomto ohledu musí zdejší soud odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36, podle kterého: „*Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavně zakotvené dělby moci. Hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti. Ke zrušení takového opatření (§ 101d s. ř. s.) by měl soud přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.*“ Takovouto intenzitu zdejší soud v nyní posuzované věci neshledal. Tento názor o co nejmenším zasahování soudní moci do přezkoumávaných územních plánů ostatně zastává také odborná literatura (srov. např. Damohorský, M., Snopková, T. a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015. S. 70-71.)

[25] Závěrem k této námitce zdejší soud jen připomíná právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený sice k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nicméně lze na něj v nyní řešené věci odkázat v tom ohledu, že Nejvyšší správní soud v některých situacích konstatuje, že je možné odkázat i ve výroku správního rozhodnutí dokonce toliko na přílohu tohoto rozhodnutí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 96/2011-118, tedy: „*Správní orgán může pro větší srozumitelnost a přehlednost výroku rozhodnutí odkázat na přílohu rozhodnutí, v níž podrobně uvede obsáhlé údaje, které konkretizují určitou skutkovou okolnost. Nejedná se o změnu výroku napadeného rozhodnutí, pokud odvolací orgán při zamítnutí odvolání a potvrzení přezkoumávaného rozhodnutí začlení obsah jeho přílohy do výrokové části svého rozhodnutí [§ 68 odst. 2 a § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004].*“ Ze všech výše uvedených důvodů považuje zdejší soud uvedenou námitku navrhovatele za **nedůvodnou** a procesní postup odpůrce nepovažuje za takový, aby způsobil nezákonnost napadeného opatření obecné povahy.

[26] K námitce navrhovatele, že nebyly řádně vypořádány jeho námitky v průběhu přijímání opatření obecné povahy – konkrétně navrhovatel zmiňuje námitky ve vztahu k umístění územní rezervy a také chybnou aplikaci ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona, přičemž výslovně namítá zcela nedostatečné vypořádání námitky č. 3 – zdejší soud uvádí následující.

[27] Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona je zřejmé, že v odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (mj. důvody výroků, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů).

[28] Obecná aplikovatelnost § 68 odst. 3 správního řádu ostatně plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 3/2008, je jednoznačně uvedeno, že „*i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost*“.

[29] Jak již zdejší soud uvedl výše, tak Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, uvedl, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Z toho tedy vyplývá, že pokud jsou uplatněny oprávněnou osobou proti návrhu územního plánu námitky, je povinností orgánu, vydávajícího územní plán, o těchto námitkách rozhodnout, a důvody svého rozhodnutí vyložit. Konkrétní požadavky na detailnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou v první řadě dány konkrétností samotných námitek. K detailnosti vypořádání námitek lze odkázat na judikaturu Ústavního soudu, kupříkladu náleze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém Ústavní soud ve vztahu

požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedl: „*pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.*“

[30] V námitkách ze dne 12. 12. 2014 podaných mj. i navrhovatelem (společně s dalšími osobami) byl uplatněn i nesouhlas s umístěním územní rezervy (námitka č. 1 rozdělená na tři argumentační části) a nesouhlas s vyloučením aplikace § 18 odst. 5 stavebního zákona (námitka č. 3). V rámci této námítky navrhovatel (společně s dalšími osobami) poukazovali též na to, že jim obec dlouhodobě brání legalizovat jejich hospodářské stavby v zahradách, které jsou umístěny na jižní straně nádrže nejméně 1 km vzdušnou čarou od lázeňsko-rekreačního areálu na severní straně. Zdůraznili, že zatímco severní strana nádrže je využívána ke komerční rekreaci, obec dlouhodobě zakazuje jižní stranu nádrže využívat k rekreaci rodinné, aniž by pro to uvedla jakýkoli relevantní důvod.

[31] Odpůrce v územním plánu tyto námitky (doručené mu dne 15. 12. 2014 a evidované pod č. 10.3.7.) zamítl s tím, že podrobné odůvodnění je uvedeno ve „Vyhodnocení projednání Územního plánu Pasohlávky“, které je přílohou opatření obecné povahy (k zákonnosti tohoto postupu viz výše).

[32] Ve „Vyhodnocení projednání Územního plánu Pasohlávky“ je k námitkám navrhovatele (a dalších osob) pod č. 10.3.7. mj. uvedeno, že se jim nevyhovuje. Odpůrce zde také zmínil, že námitky mj. „*opakují již dříve podané námitky v předchozím veřejném projednání*“, a proto odkázal „*na vypořádání námitek podaných dne 30. 12. 2013*“. Dále se na str. 165-167 odpůrce zabývá jednotlivými námitkami týkajícími se umístění územní rezervy pro nadregionální biokoridor. Vypořádání námitek přitom rozdělil a očísloval shodným způsobem, jako učinili navrhovatelé v podaných námitkách. Mj. zde uvedl, že „*v současné době neexistuje platná územně plánovací dokumentace Jihomoravského kraje. Zpracovatel územního plánu i pořizovatel v této souvislosti pečlivě zvažovali, zda vůbec a jakým způsobem chránit území, v němž se dá s velkou pravděpodobností očekávat (v nových Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje) umístění nadregionálního biokoridoru a posuzovali přitom nezbytnost zásahu do vlastnických a jiných věcných práv, legitimnost cílů, které jej ospravedlňují, zásadu minimalizace zásahu ve spojení se zásadou subsidiarity, vyloučení libovůle a diskriminace. Použití institutu „koridor územní rezervy se jeví jako přiměřený a právě pro tyto účely vhodný nástroj: za situace neexistence nadřazené ÚPD a při vědomí, že je zde nesporný veřejný zájem na umístění nadregionálního biokoridoru, je třeba území chránit před zásahy a změnami, které by umístění biokoridoru v budoucnu znemožnily nebo významně zkomplikovaly. Šířka koridoru územní rezervy přitom byla se zřetelem k zásadě minimalizace zásahu do vlastnických a jiných práv omezena na nejnižší možnou míru. [...]* Současně ale byly na základě požadavků majitelů některých pozemků vymezeny na jižním břehu vodní nádrže Nové Mlýny I dvě plochy územních rezerv R08, R09 pro možné budoucí využití jako plocha rekreace, v nichž budou prověřeny záměry na výstavbu objektů pro rodinnou rekreaci. K vymezení těchto ploch jako územních rezerv a nikoliv návrhových ploch vedly obavy z možných dopadů záměru na hlavní rozvojový směr obce (rekreace a lázeňství), obavy z dopadů na krajinný ráz a ochranu přírody, problematické územně technické

podmínky spočívající v odlehlosti těchto území a s tím související nedosažitelnosti sítí veřejné technické infrastruktury. Do podrobnějšího prověření těchto problémů proto není možné uvedené plochy zařadit do ploch zastavitelných“.

[33] K námitce č. 3 je pak na str. 167 a 168 uvedeno: *„Jednotlivé části dokumentace územního plánu jsou zpracovány autorizovanými osobami. Pořizovatel zpracovává pouze vyhodnocení projednání územního plánu a opatření obecné povahy. Obviňování pořizovatele z formulací uvedených v textové části dokumentace se tedy mají účinkem. Dle textu námítky je zjevný úmysl namítatelů k využití předmětného území pro účely rekreace a nikoliv k zemědělským účelům, jak se snaží prezentovat v jiných částech námítky. Následná argumentace odkazem na § 18 odst. 5 SZ je bezpředmětná, protože tentýž paragraf SZ výslovně říká, že „uvedené stavby a jiná opatření ..., lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje“. A to je tento případ. Důvody pro vyloučení těchto staveb jsou v odůvodnění uvedeny a jakkoliv s nimi autoři námítky polemizují, jedná se o důvody závažné a podstatné. Existence většího množství rekreačních staveb postavených v posledních letech na břehu Vodní nádrže Nové Mlýny I bez stavebního povolení je toho dostatečným důkazem“.*

[34] Ze spisu vyplynulo, že navrhovatel (a další osoby) podali proti územnímu plánu námítky i dne 30. 12. 2013 (evidovány pod č. 9.4.08.), kterým bylo částečně vyhověno a byly vypořádány na str. 102-105 „Vyhodnocení projednání Územního plánu Pasohlávky“. Mj. zde byla obsáhle vypořádána otázka navržené územní rezervy pro nadregionální biokoridor, která je podle názoru odpůrce vymezena zcela v souladu s metodikou Ministerstva pro místní rozvoj z roku 2011. Rovněž zde bylo uvedeno, že *„vzhledem k rozsahu území a dalším návazným plochám, kde byly uplatněny obdobné námítky, odlehlosti území od samotného jádra obce Pasohlávky, neexistenci stávající veřejné technické infrastruktury v předmětném území a potřebě řešení možného začlenění do krajiny a koordinace s nadregionálním ÚSES, bylo v dohodě s pověřeným zastupitelem a projektantem navrženo prověřit území z hlediska jeho možného budoucího využití pro rekreační účely. Pro další prověření bylo dohodnuto vymezení plochy územní rezervy pro rekreaci zahrnující i předmětné území, kde dojde k dalšímu prověřování záměru, po vydání územního plánu. Předpokládaný termín prověření záměru je do nejbližšího termínu zpracování zprávy o uplatňování územního plánu, tj. do 4 let od nabytí účinnosti územního plánu. Do doby prověření záměru bude toto území v rámci územní rezervy chráněno před zásahy, které by mohly případně budoucí možné využití znemožnit, nebo i jen výrazně ztížit. Navržená plocha ZZI bude proto z dalšího projednávání vypuštěna“.*

[35] Z uvedeného podle zdejšího soudu jednoznačně plyne, že se odpůrce námitkami navrhovatele (a dalších osob) uplatněnými jak v roce 2013, tak v roce 2014, podrobně zabýval. Nelze se přitom ztotožnit s tvrzením, že by se k námitce č. 3 vyjádřil nedostatečně. Jistě by se mohl některým dílčím otázkám věnovat ještě podrobněji, nicméně způsob, jakým námítky vypořádal, nečiní územní plán nepřezkoumatelným. K tomuto závěru soud opětovně odkazuje zejména na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36, které již citoval výše, a ze kterých při posouzení této věci vycházel. Soud pouze dodává, že navrhovatel nevypořádání námitek namítal toliko v obecné rovině (aniž by konkrétně uvedl,

kteřou dílčí otázku opomněl podle jeho názoru odpůrce vypořádat, a jaký to má vliv na zákonnost opatření obecné povahy), a proto se soud jeho námitkou mohl zabývat také jen takto obecně. K otázce proporcionality vypořádání námitek ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele se soud vyjádří dále v tomto rozsudku. Zdejší soud na tomto místě uzavírá, že odpůrce zcela jasně uvedl, proč považuje námitky uplatněné oprávněnou osobou (navrhovatelem) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané navrhovatelem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené, pročez postup odpůrce shledává soud za zákonný, a proto shledal tuto námitku navrhovatele za **nedůvodnou** (III. krok algoritmu).

IV.D. Posouzení zákonnosti opatření obecné povahy

[36] Navrhovatel namítá, že odpůrce nebyl oprávněn rozhodnout o umístění územní rezervy pro nadregionální biokoridor. Domnívá se, že za situace, kdy byly Zásady územního rozvoje pro Jihomoravský kraj zrušeny, nevychází územní rezerva pro nadregionální koridor z řádně vypracované a schválené dokumentace. O předmětné územní rezervě nemůže být rozhodováno na úrovni obce, ale toliko na úrovni kraje.

[37] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, 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, 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 tohoto zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.

[38] Uvedené ustanovení (§ 43 odst. 1 stavebního zákona) tedy umožňuje v územním plánu řešit záležitosti nadmístního významu (mezi něž je třeba územní rezervu pro nadregionální koridor řadit) toliko tehdy, pokud nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje a zároveň pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyloučí. Podle tohoto ustanovení krajský úřad zašle pořizovateli územního plánu stanovisko k návrhu územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Není tedy třeba, aby krajský úřad výslovně s řešením konkrétní záležitosti nadmístního významu souhlasil. Postačí, pokud se ve stanovisku k návrhu územního plánu, který návrh takového řešení obsahuje, nevyjádří k této otázce negativně, tj. nevyloučí řešení konkrétní záležitosti nadmístního významu.

[39] V daném případě je podmínka první splněna, neboť Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje byly Nejvyšším správním soudem zrušeny a nové zásady dosud vydány nebyly. Otázka rezervy pro nadregionální biokoridor tedy v zásadách řešena není (na rozdíl od situace řešené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 AOs 2/2012).

Současně Krajský úřad Jihomoravského kraje ve svém stanovisku ze dne 28. 8. 2013, č. j. JMK 87604/2013, vydaném podle § 50 odst. 7 stavebního zákona k návrhu územního plánu nevyloučil možnost úpravy záležitostí nadmístního významu v územním plánu. Toto stanovisko pak bylo potvrzeno stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 28. 5. 2015, č. j. JMK 58150/2015, čímž byla splněna podmínka druhá. Odpůrce tedy zcela v souladu se zákonem předmětnou územní rezervu pro nadregionální biokoridor v územním plánu upravil, neboť pro takový postup byly splněny obě zákonem stanovené podmínky.

[40] Nelze přitom souhlasit s tím, že by se vlastníci dotčených pozemků nemohli k této otázce vyjádřit, pokud o vymezení územní rezervy nebylo vedeno správní řízení. Možnost vyjádřit svoje stanovisko jim je totiž dána prostřednictvím připomínek a námitek k návrhu územního plánu. Tuto možnost také dotčení vlastníci (včetně navrhovatele) využili.

[41] Soud se neztotožnil ani s namítanou neúčelností a nepotřebností územní rezervy pro předmětný biokoridor. Předně je třeba uvést, že důvody pro umístění územní rezervy budou z povahy tohoto institutu zpravidla vágnější než důvody pro následné využití území pro účel, pro který byla územní rezerva zřízena (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, sp. zn. 7 Aos 2/2012). Současně je třeba při posuzování důvodnosti této námítky zohlednit, že navrhovatel žádné konkrétní námítky ve vztahu k tvrzené neúčelnosti a nepotřebnosti územní rezervy neuvádí, a soudu tedy nezbylo, než tuto námítku posoudit toliko v obecné rovině.

[42] Zdejší soud považuje předně za potřebné vyjádřit se k institutu územní rezervy. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011, 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. Územní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Podkladem pro vymezení územní rezervy tedy nemusí být konkrétní územní studie vyhodnocující jednotlivé varianty určitého záměru. Stejně tak nemusí být v dané fázi zpracován zcela konkrétní projekt realizace záměru. Samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být činěny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr.

[43] Podstatným charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost. Ačkoliv nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela namístě, 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. 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. V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, sp. zn. 7 Aos 2/2012).

[44] V případě právě posuzovaném se odpůrce v územním plánu k potřebě vymezení územní rezervy biokoridoru vyjádřil (a to i s ohledem na jeho umístění a šíři). Učinil tak přímo ve výrokové části územního plánu (na str. 45) i v jeho odůvodnění (na str. 66 a 67). V odůvodnění mj. uvedl podklady, na základě nichž k vymezení územní rezervy pro biokoridor přistoupil, a poukázal dále na to, že „nadregionální biokoridor byl vymezen již v Územně technickém podkladu regionálních a nadregionálních ÚSES České republiky, který pořídilo v roce 1996 Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí, podle § 7 zákona č. 50/1976 Sb. Jedná se tedy o dlouhodobě sledovaný záměr.“ Ve výroku je pak poukazováno na to, že potřeba využití koridorů územních rezerv bude prověřována při každém vyhodnocování územního plánu dle § 55 odst. 1 stavebního zákona. Po vydání Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje bude postupováno dle § 43 odst. 3 a § 54 odst. 5 stavebního zákona. „V období do vydání zásad bude účelnost koridorů územních rezerv posuzována podle ÚAP kraje a podle aktuálních rezortních studií.“

[45] Z uvedeného je tedy zřejmé, že vybudování nadregionálního biokoridoru je dlouhodobým záměrem, proto je třeba územní rezervu pro biokoridor vyčlenit. Zároveň je v územním plánu zdůrazněno, že otázka potřeby územní rezervy bude pravidelně prověřována. Odpůrce se v územním plánu zabýval i možností přesunutí koridoru územní rezervy pro nivní biokoridor do jiné polohy (s ohledem na stávající poměrně intenzivní rekreační využívání příbřežních partií vodní nádrže Nové Mlýny I). Podle odpůrce však jiné řešení podmínky dané požadovanou cílovou podobou NRBK a aktuální situací v území neumožňují. „Původní údolní niva Dyje jako přirozený biotop pro trasování nivního biokoridoru je totiž zaplavena vodami nádrže a jediné vhodné biotopy pro náhradní trasování (tj. biotopy svým charakterem blízké původním biotopům nivy) se nacházejí v jižních příbřežních partiích nádrže. Dokladem toho je i postupný rozvoj odpovídajících typů společenstev v daném prostoru po dobu existence nádrže (zejm. porostů typických lužních dřevin a litorálních makrofytů)“. Za dané situace, kdy navrhovatel žádné konkrétní námitky ve vztahu k neúčelnosti a nepotřebnosti biokoridoru nevzněsl, neshledal soud postup odpůrce nezákonným.

[46] V daném případě územní plán ve vztahu ke koridorům územních rezerv pro možné budoucí využití jako dílčí části nadregionálního biokoridoru (KR-NRBK-N a KR-NRBK-V) uvádí tyto podmínky pro využití území: „Nebudou prováděny žádné změny, které by znemožnily, ztížily nebo ekonomicky znevýhodnily případné budoucí umístění nadregionálního biokoridoru. Zejména nebudou káceny stávající biotopy (břehové porosty), nebude měněno využití pozemků (kupř. zorňování travních porostů), nebudou umísťovány stavby pro bydlení, občanskou vybavenost, rekreaci, výrobu a skladování, těžbu nerostů apod. Nepřipouští se rovněž provádění terénních úprav a oplocování částí pozemků ležících v koridoru“. Vzhledem k výše uvedenému zdejší soud nemůže, než takovéto omezení shledat za zákonné, odůvodněné a přiměřené k významu nadregionálního biokoridoru.

[47] Pokud jde o stanovenou šíři biokoridoru územní rezervy (50 m), tak i ta je dostatečným způsobem odůvodněna. Jak je uvedeno v územním plánu, jedná se o šíři jen o 10 m větší, než je požadovaná minimální šířka nadregionálního biokoridoru tohoto typu. Podle odpůrce by širší vymezení postrádalo smysl s ohledem na nutnou vazbu na vodní nádrž, resp. nivní

polohu. Soud takový závěr nepovažuje za nepřekoumatelný. Je-li minimální šíře tohoto typu biokoridoru stanovena na 40 m, je vymezení daného biokoridoru přiměřené, navíc je odůvodněno vazbou na vodní nádrž, resp. nívní polohu. Nelze tedy souhlasit s tím, že by byla šíře stanovena nepřekoumatelně. Z výše uvedeného má soud za jednoznačné, že ve vztahu ke stanovení územní rezervy pro nadregionální biokoridor postupoval odpůrce zcela zákonně a uvedená námitka je **nedůvodná**.

[48] Navrhovatel dále nesouhlasí s použitím ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona způsobem, jakým tak učinil odpůrce. Podle citovaného ustanovení lze v nezastavěném území v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje.

[49] Citované ustanovení tedy uvádí výčet staveb, zařízení a jiných opatření, která lze v nezastavěném území umísťovat. Možnost umísťovat uvedené stavby, zařízení a jiná opatření však může územně plánovací dokumentace vyloučit. Pokud tedy odpůrce vyloučil umísťovat v nezastavěném území některé stavby, které § 18 odst. 5 stavebního zákona podmíněně připouští, postupoval v souladu se zákonem. Citované ustanovení totiž umísťování takových staveb, zařízení a jiných opatření připouští pouze, pokud územně plánovací dokumentace (a tedy i územní plán) jejich umísťování nevyloučí. Domnívá-li se navrhovatel, že k tomu nebyl odpůrce oprávněn, a že tak mohl postupovat jen stavební úřad ve správním řízení, mýlí se. Soud pouze dodává, že stavební úřad bude tuto otázku (tj. zda územní plán vyloučil v nezastavěném území umístit konkrétní určitou stavbu, která by tam jinak v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona umístitelná byla) posuzovat ve správním řízení vedeném podle stavebního zákona, kdy bude navrhováno umístění konkrétní stavby na konkrétní pozemek. Uvedené omezení je tak dle soudu zcela dostatečně odůvodněno a vymezeno s ohledem podrobnosti stanovení využití ploch v územním plánu. K otázce proporcionality tohoto omezení ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele se soud vyjádří dále v tomto rozsudku. Zdejší soud na základě všeho výše uvedeného shledává nyní přezkoumávané opatření obecné povahy za zákonné, a proto shledal tuto námitku navrhovatele za **nedůvodnou** (IV. krok algoritmu).

IV.E. Posouzení souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality

[50] Byť navrhovatel výslovně rozpor se zásadou proporcionality nenamítá, je z obsahu jeho návrhu zřejmé, že fakticky uplatňuje i tuto námitku. Nemožnost umístit stavby pro podporu zemědělské činnosti na jeho pozemky totiž považuje za nepřiměřené.

[51] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS): „(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 dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou“.

[52] V rámci testu proporcionality napadeného opatření obecné povahy je tedy podstatné posouzení toho, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

[53] Při posouzení této otázky pak soud musel zohlednit i názor Nejvyššího správního soudu obsažený v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43. K zásadě proporcionality a její aplikaci při vydávání územních plánů zde Nejvyšší správní soud uvedl, „že si je vědom toho, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2.2.2011, č.j. 6 Ao 6/2010 - 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku“.

[54] Z uvedeného tedy plyne, že při posuzování územního plánu musí soud postupovat zvláště zdrženlivě s ohledem na realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Je to totiž příslušné zastupitelstvo (v daném případě zastupitelstvo obce), jako samosprávný orgán volený občany obce, kdo územní plán schvaluje. Prostřednictvím vůle zastupitelstva se v územním plánu realizuje vůle (většiny) občanů dané obce. Z tohoto důvodu lze ke zrušení územního plánu, který byl shledán zákonným, přistoupit pouze výjimečně, došlo-li k porušení zásady proporcionality zvláště závažným způsobem. V daném případě, kdy jsou porovnávány

zájmy vlastníka pozemku na výstavbu zemědělských (či rekreačních) staveb, případně na jejich „legalizaci“, se zájmy na ochranu přírody a krajiny, za situace, kdy je na předmětném pozemku dlouhodobě umístěna stavební uzávěra, soud neshledal porušení zásady proporcionality v takové intenzitě, která by ho opravňovala ke zrušení územního plánu, a to ani v jeho určité části.

[55] Předně je třeba uvést, že územní plán v místě řešeném výslovně nezakazuje umísťování staveb pro zemědělství, zahradničení či sadařství (výslovně se hovoří o stavbách pro „bydlení, občanskou vybavenost, rekreaci, výrobu a skladování, těžbu nerostů apod.“). Nelze tedy s navrhovatelem souhlasit, že v místě řešeném je vyloučeno umístění všech staveb. Bude pak na příslušném stavebním úřadu, aby posoudil ve správním řízení podle stavebního zákona, zda konkrétní umísťovaná stavba např. „pro skladování nářadí“ znemožňuje, ztěžuje nebo ekonomicky znevýhodňuje případné budoucí umístění nadregionálního biokoridoru a zda tedy takovou stavbu je možné na pozemku navrhovatele umístit či nikoli. Tento svůj závěr bude povinen stavební úřad řádně odůvodnit. To se týká i staveb na pozemku již „ilegálně“ existujících, které by chtěl navrhovatel dodatečně zlegalizovat. Navrhovatel pak bude mít možnost (v případě, že se stavebním úřadem nebudou souhlasit) využít opravných prostředků podle správního řádu, případně podle s.ř.s. Zdejší soud tedy ve shrnutí shledává, že přezkoumávané opatření obecné povahy je přiměřeně podrobné a jeho výklad z hlediska umísťování staveb do území je svěřen stavebnímu úřadu (§ 6 odst. 3 stavebního zákona) v řízení o umístění staveb dle § 84 a násl. stavebního zákona.

[56] Dále soud vyšel z toho, že zájem na ochraně přírody a krajiny je zájmem důležitým. Zásah do vlastnického práva má tak v daném případě ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod. Současně je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli (koridor územní rezervy pro předmětný biokoridor je vymezen jen v nezbytně nutném rozsahu a není zde *a priori* zakázána jakákoli výstavba). Zároveň se odpůrce zabýval i možností zúžení koridoru územní rezervy mimo řešenou oblast, avšak takové zúžení koridoru shledal s ohledem na charakter biokoridoru nemožným. Svůj závěr řádně odůvodnil a soud považuje jeho odůvodnění za racionální.

[57] Soud přitom neshledal, že by se jednalo ze strany odpůrce o zásah diskriminační či vyznačující se libovůlí. Kdyby měl soud posoudit situaci na severním břehu nádrže, je třeba poukázat na to, že se skutečně jedná o situaci odlišnou. Zatímco na jižní části nádrže jsou pozemky dlouhodobě zařazeny mezi pozemky lesní, přírodní, případně zemědělské, na severu se nacházejí pozemky dlouhodobě zařazené mezi plochy bydlení, občanské vybavenosti a rekreace. Navrhovatel, který vlastní pozemek na jižním břehu nádrže, se tedy nemůže důvodně domáhat stejného „zacházení“ jako osoby vlastníci pozemky na břehu severním.

[58] Z napadeného územního plánu je dle soudu zřejmé, že odpůrce při stanovení regulativu nepřípustného využití nezastavěných ploch týkajících se také pozemku navrhovatele postupoval s maximální šetrností k právům třetích (dotčených) osob. Odpůrce vymezil jako nepřípustné takové stavby, které mohou vyvolat negativní emise do okolního prostředí, tedy stavby, jejichž umístěním by mohlo dojít k zamezení dosažení cílového stavu deklarovaného územním plánem, tedy podřízení toho, aby obec Pasohlávky měla charakter lázeňsko-rekreační oblasti s vyváženým rozvojem ostatních funkcí. Upřednostňuje-li obec takovýto

charakter svého území, což je dle soudu zcela legitimní, nemůže jí být ze strany soudu vyčítáno, že na nezastavěném území své obce tvořeném zemědělskými plochami, omezí realizaci některých staveb. To by byl nepřiměřený zásah soudu do územní samosprávy (srov. výše citovaný nálezn Ústavního soudu). Omezení umístění těchto staveb je pak zcela legitimně odůvodněno také možným negativním zásahem do krajinného rázu, životního prostředí a ochrany přírody.

[59] Soud rovněž nepřehlédln, že pozemek navrhovatele je zařazen do ploch územní rezervy R 08. V části II.13.11. odůvodnění územního plánu nazvané „Plochy rekreace“ je uvedeno, že „*záměry vlastníků pozemků v k.ú. Mušov, na jižním břehu vodního díla Nové Mlýny I, byly zahrnuty do ploch územních rezerv R 08 a R 09 a budou dále prověřeny*“. Podle územního plánu je vymezení územní rezervy „*opodstatněno požadavky vlastníků pozemků na vymezení ploch pro rodinnou rekreaci, tyto požadavky jsou ale v konfliktu se zájmy ochrany přírody a krajiny, vznik rozsáhlejších ploch rodinné rekreace (chatových lokalit) by mohl mít rovněž negativní vliv na prioritní koncepci rozvoje obce založené na lázeňství a cestovním ruchu. Bude je proto nutné podrobněji posoudit, upřesnit a koordinovat s vymezením nadmístního územního systému ekologické stability (tj. i se zpracovávanými Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje). Zabývat se je nutné rovněž ochranou archeologických nálezů*“. Z uvedeného tedy plyne, že odpůrce v budoucnu nevyklučuje pozemek navrhovatele zařadit mezi plochy pro rodinnou rekreaci.

[60] Zdejší soud také nemohl odhlédnout od skutečnosti, že napadený územní plán nikterak nemění stávající způsob využití pozemku navrhovatele, coby zemědělského pozemku. Správní soudy v těchto případech opakovaně zdůrazňují, že za proporcionální nelze považovat takové řešení vztahu v území, které buď vůbec nezasahuje do práv navrhovatele, nebo které do jeho práv zasahuje pouze takovým způsobem, kterému jemu samotnému vyhovuje. Limitace vlastnických práv navrhovatele je jasně územním plánem odůvodněna a je zcela legitimní, a to zejména s přihlédnutím k té skutečnosti, že územní rezerva neblokuje navrhovatele ve stávajícím zemědělském užívání jeho pozemku (srov. argumentaci Ústavního soudu v jeho usnesení ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 2152/15). Z pohledu navrhovatele se tedy schváleným územním plánem *de iure* ničeho nemění. Rozpor souladu napadeného opatření obecné povahy se zásadou proportionalit pak soud nemůže shledat ani ze skutečnosti, že navrhovatel má na svém pozemku (po dobu min. 10 let, jak sám uvádí) umístěnu nelegální (ve smyslu předmětných ustanovení stavebního zákona) stavbu, a že schváleným územním plánem je její legalizace znemožněna. Soud nevidí rozpor souladu napadeného územního plánu se zásadou proportionalit v tom, že osoba v rozporu s předpisy veřejného stavebního práva vybuduje stavbu, jejíž legalizace je jí později (schváleným územním plánem) *de facto* znemožněna. Takovéto osobě totiž rozhodně nesvědčí ani dobrá víra, ani zásada legitimního očekávání ani institut vydržení – nelze totiž svým protiprávním jednáním vydržet právo – to je v právním státě nepřipustné. Argumentace navrhovatele směřující proti předmětnému územnímu plánu se tak jeví značně účelovou, přičemž jasným záměrem navrhovatele je toliko umožnění dodatečného povolení jím nelegálně umístěné a postavené stavby.

[61] Zdejší soud tedy uzavírá, že ze všech výše uvedených důvodů, má za to, že omezení, která ve vztahu k pozemku navrhovatele odpůrce na základě stavebního zákona (§ 18 odst. 5)

zvolil, jsou minimálním zásahem umožňujícím dosažení ochrany nezastavěného území, ochrany krajinného rázu a lázeňsko-rekreačního charakteru obce Pasohlávky. Územní rezerva se sice dotýká vlastních práv navrhovatele, ovšem pouze v nevyhnutelném rozsahu a ze zcela legitimních a odůvodněných příčin. Odpůrci pak nelze ani klást k tíži, že neshledal potřebné umístění určitých staveb v území připustit, když k dosažení zlepšení podmínek rekreace postačí stavby obsažené v přípustném využití, jako např. cyklistické stezky, hygienická zařízení, informační panely apod. Odpůrce využil v územním plánu obce Pasohlávky své zákonné oprávnění dané mu § 18 odst. 5 stavebního zákona, tento svůj postup zcela dostatečně odůvodnil a jeho postup nenese znaky diskriminace, libovůle či šikanózního jednání vůči navrhovateli či jiným osobám. Za této situace soud neshledal ani porušení zásady proporcionality a uvedená námitka je tak **nedůvodná** (V. krok algoritmu).

V. Shrnutí a náklady řízení

[62] Ze shora uvedeného plyne, že odpůrce při rozhodování o námitkách, které navrhovatel uplatnil, nezatížil územní plán nepřezkoumatelností a odůvodnění závěrů, k nimž odpůrce dospěl, pokládá zdejší soud za dostatečné. Důvodnými nejsou ani ty argumenty, kterými navrhovatel brojí proti postupu odpůrce při vydání napadeného územního plánu; soud neshledal ani rozpor územního plánu se zákonem a zásadou proporcionality. Zdejší soud v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupoval v pěti krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy a dospěl k závěru, že uvedené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem. Návrh je tedy nedůvodný a zdejší soud jej proto podle § 101d odst. 2 věty druhé s.ř.s. zamítl.

[63] Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Navrhovatel úspěšný nebyl, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Úspěšný byl odpůrce, a proto mu přísluší náhrada nákladů řízení, jelikož podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47 (publikován ve Sbírce NSS pod č. 3228/2015 Sb.): „Žalované správní orgány ovšem mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s.ř.s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s.ř.s.).“ Tato situace nastala přesně v nyní řešené věci, kdy obec Pasohlávky jako malá obec nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, proto soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku III tohoto rozsudku.

[64] Jelikož byl úspěšný odpůrce zastoupen advokátem, tak mu přísluší právo na náhradu nákladů řízení dle Vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění k datu podání jednotlivých podání (§ 15 advokátního tarifu), které představuje odměna za právní zastoupení advokátem (tarifní hodnota dle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu), a to za 3 úkony právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí zastoupení, vyjádření k návrhu a účast na nařízeném soudním jednání) a 3x režijní paušál dle § 13 advokátního tarifu, celkově ve výši vyčíslené na částku 10.200 Kč (právní zástupce odpůrce není plátcem DPH). K zaplacení této částky byla procesně neúspěšnému navrhovateli stanovena přiměřená lhůta. Soud přitom neshledal, že by se jednalo o věc natolik časově náročnou, aby to odůvodňovalo zvýšení odměny na dvojnásobek, jak požadoval odpůrce.

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 3. května 2016

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu