



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Jany Kubenové a JUDr. Evy Lukotkové v právní věci navrhovatele: **G.**, se sídlem, zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno, proti odpůrci: **Statutární město Prostějov**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 130/14, 796 01 Prostějov, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územního plánu Prostějov, vydaného Zastupitelstvem města Prostějova usnesením č. 14101 ze dne 10. 6. 2014,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územního plánu Prostějov, vydaného Zastupitelstvem města Prostějova usnesením č. 14101 ze dne 10. 6. 2014, **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatel **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se podáním doručeným dne 3. 2. 2015 Krajskému soudu v Ostravě a usnesením ze dne 12. 2. 2015, č. j. 79 A 2/2015-15 postoupeným Krajskému soudu v Brně domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územního plánu Prostějov, vydaného Zastupitelstvem města Prostějova usnesením č. 14101 ze dne 10. 6. 2014 v části vymezující rozvojovou oblast s. K., resp. rozvojovou plochu P8 v plochách č. 0618, 0619, 0620, 0621, 0622.

Svou aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (dále jen OOP) navrhovatel odůvodňuje tím, že je vlastníkem pozemků parc. č. st. 59/1, 59/2, 59/3, 59/4, 59/5, 59/6, 59/7, 59/8, 59/9, 59/10, 59/11, 59/12, 59/13, 59/16, 59/17, 59/19, 59/20, 59/21, 59/22, 59/23, 59/24, 59/25, 59/26, 59/27, 59/28, 59/29, 59/30, 59/31, 59/32, 59/33, 59/34, 59/35, 106, 107, 521 a parc. č. 197/1, 200/1, 200/3, 200/4, 205, 209/2, 223/4, 223/20, 223/21, 518/2 v katastrálním území K., zapsaných na u Katastrálního úřadu pro O., Katastrální pracoviště, a dále vlastníkem sousedícího pozemku parc. č. 6230/2 v katastrálním území P., na nichž je umístěn areál nerušící výrobní a průmyslové povahy ve vlastnictví navrhovatele. Navrhovatel tvrdí, že podle Územního plánu sídelního útvaru Prostějov (dále jen ÚPSÚ) se pozemky a výrobní areál ve vlastnictví navrhovatele nacházely v ploše označené „Vp/x“ – zóna průmyslové výroby, odpůrce však v Územním plánu Prostějov na zmíněných pozemcích vymezil rozvojovou plochu P8 pro s. K., čímž diametrálně změnil dosavadní funkční využití plochy, kterou rozdělil na menší plochy č. 0618, 0619, 0620, 0621, 0622, a na nich nově vymezil plochy občanského vybavení – veřejná infrastruktura (OV), plochy veřejných prostranství – veřejná zeleň (ZV) a plochy smíšené obytné (SX). Jelikož funkční využití těchto ploch podle územního plánu nepředpokládá a neumožňuje stávající využití pozemků a staveb ve vlastnictví navrhovatele k průmyslové výrobě, má navrhovatel za to, že napadená část územního plánu představuje nezákonný zásah do jeho veřejných subjektivních práv, především do práva na ochranu vlastnictví a práva na legitimní očekávání. Z těchto důvodů je navrhovatel přesvědčen, že splňuje podmínky aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

I. Návrhové body

Navrhovatel namítá, že byl napadeným OOP zkrácen na svých právech, a že OOP je z níže uvedených důvodů v rozporu se zákonem.

1. Nepřezkoumatelnost OOP pro nedostatek důvodů

1.1. Nesprávné a nepřezkoumatelné odůvodnění námitek navrhovatele

Navrhovatel považuje napadené opatření obecné povahy za nepřezkoumatelné, neboť odpůrce v rozhodnutí o námitkách vůbec nereagoval na obsah jeho námitek. Soubor čtyř námitek byl zamítnut z formálních důvodů pro jejich nepřípustnost, což považuje navrhovatel za nesprávné. S poukazem na ust. § 172 odst. 5 správního řádu namítá, že rozsah námitek nelze při opakovaném veřejném projednání limitovat takovým způsobem, jak to učinil odpůrce. Do opakovaného veřejného projednání byl předložen kompletní, po předchozím veřejném projednání upravený návrh územního plánu jako jeden celek. Podle názoru navrhovatele opakované projednání upraveného návrhu územního plánu podle ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona znamená zejména pro dotčené orgány možnost uplatnit navazující stanovisko ve smyslu ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona právě jen k návrhu řešení v rámci provedených úprav návrhu územního plánu. Naproti tomu dotčený vlastník nemovitostí není na svém právu podat námitky k podstatně upravenému návrhu územního plánu jakkoliv limitován. Podle přesvědčení navrhovatele tedy odpůrce nebyl oprávněn omezit možnost podávání námitek k upravenému návrhu územního plánu pouze na ta řešení, která se oproti předchozí projednané verzi návrhu změnila. Navrhovatel nadto zdůrazňuje, že z veřejné vyhlášky ze dne 6. 11. 2013 ani z předloženého upraveného návrhu územního plánu nijak neplynulo, k jakým konkrétním změnám oproti původnímu návrhu územního plánu mělo dojít. V upraveném návrhu územního plánu tak nebyly jakkoliv odlišeny učiněné podstatné úpravy a nebylo vymezeno, k čemu lze a nelze podávat námitky. Odpůrcem provedená

limitace rozsahu námitek k upravenému návrhu územního plánu podle navrhovatele neobstojí ani s ohledem na dobu, která od předchozího veřejného projednání proběhla (tj. více než dva roky).

1.2. Nepřezkoumatelné odůvodnění textové části OOP

Navrhovatel tvrdí, že z částí územního plánu pod body 3.2.1. písm. a), 3.2.4., 3.5., 4.14., a z kapitoly 7 územního plánu vyplývá, že územní plán vymezením rozvojové plochy P8 pro s. K. v plochách 0618 – 0622 neumožňuje další fungování a rozvoj výrobního areálu navrhovatele, a to z důvodu, že je v rozporu s požadavky základní koncepce rozvoje území (rozvíjet polycentricnost města a rozvíjet městské s. K.). Namítá však, že územní plán je v dané části zjevně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jelikož v napadeném OOP nejsou nijak popsány důvody likvidace stávajícího výrobního areálu navrhovatele a důležitá potřeba vzniku s. K., a to na plochách zasahujících pozemky ve vlastnictví navrhovatele. Za takové odůvodnění podle navrhovatele nelze považovat citované body textové části územního plánu, stejně jako příslušné kapitoly odůvodnění textové části. Navrhovatel odkazuje na rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33, jehož závěry jsou podle něj aplikovatelné i na napadené OOP, zvláště když navrhovatel proti návrhu územního plánu podal námítky. Pokud tedy v odůvodnění napadeného OOP zcela absentuje popis důvodů zásadní změny využití plochy průmyslové výroby dle ÚPSÚ Prostějov, pak napadené OOP podle názoru navrhovatele zjevně trpí nedostatkem důvodů, a je proto nepřezkoumatelné.

1.3. Nepřezkoumatelné odůvodnění OOP o souladu s cíli a úkoly územního plánování

Navrhovatel namítá, že v žádné části územního plánu není odůvodněno, jak se slučuje s cíli a úkoly územního plánování, aby plocha, dosavadním ÚPSÚ P. vymezená jako zóna průmyslové výroby Vp/x byla změněna na plochy OV, ZV a SX, přestože je zřejmé, že navrhovatel tuto plochu a nemovitosti na ní umístěné potřebuje pro své podnikání a další rozvoj. Namítá, že v rámci územního plánu nejsou naplněny požadavky ust. § 18 odst. 2 stavebního zákona, přičemž jako nedostatečnou a nepřezkoumatelnou navrhovatel považuje i kapitolu č. 3.1 odůvodnění textové části, jelikož jde o pouhá tvrzení o souladu s cíli a úkoly územního plánování převzaté ze stavebního zákona, která nejsou nijak vztažena přímo k návrhu územního plánu. Odpůrce navíc podle názoru navrhovatele porušil ust. § 19 stavebního zákona, když dostatečně nezjistil a neposoudil stav území a jeho civilizační hodnoty, mezi které nesporně patří areál navrhovatele, stanovil nerealizovatelnou koncepci rozvoje území a stanovil prakticky neuskutečnitelnou urbanistickou koncepci. Zejména odpůrce postupoval v rozporu s ust. § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, když nedostatečně prověřil a neposoudil potřebu změn v území a veřejný zájem na jeho provedení ve vztahu k vymezení s. K. na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele. Navrhovatel zdůrazňuje, že povinnost odůvodnit územní plán nebo jeho změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování není pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy byly schopny posoudit, zda územním plánem či jeho změnou nedochází k takovému ohrožení.

1.4. Vady zveřejnění napadeného OOP na úřední desce

Navrhovatel namítá, že napadené OOP bylo vadně zveřejněno na úřední desce a dálkovým způsobem. Namítá, že textová část odůvodnění územního plánu je rozdělena na dva samostatné dokumenty „odůvodnění zpracovatele“ a „odůvodnění pořizovatele“,

v důsledku čehož není OOP celistvé a nemůže tvořit jednu přílohu č. 3. Uvedený postup je podle názoru navrhovatele v rozporu s ust. § 173 odst. 1 stavebního zákona.

2. Nesplnění předpokladů pro realizaci rozvojové plochy P8

Navrhovatel dále namítá, že vymezení rozvojové plochy P8 pro vznik s. K. zůstává v praxi nenaplnitelnou ambicí pořizovatele územního plánu a politického vedení města, jelikož územní plán vůbec nevytvořil základní předpoklady pro budoucí realizaci s., když nevymezil jakoukoliv veřejně prospěšnou stavbu či opatření na tomto území. Odůvodnění územního plánu neobsahuje žádnou zmínku o možnosti zrušení, demolice či informace o dalším osudu průmyslového areálu navrhovatele. Je přitom zřejmé, že bez případného vyvlastnění pozemků a staveb ve vlastnictví navrhovatele není možné v územním plánu stanovené využití ploch pro s. K. v budoucnu realizovat. Navrhovatel tvrdí, že nejsou splněny zákonné podmínky pro zrušení či jiný způsob ukončení činnosti v areálu navrhovatele tak, aby s. K. mohlo být realizováno. Územní plán je tak podle názoru navrhovatele v rozporu s ust. § 43 odst. 1 stavebního zákona. Navrhovatel dodává, že potřeba vymezit namísto výrobního areálu navrhovatele nové umělé s. K. neplyne ani z Územně analytických podkladů města Prostějova (dále jen ÚAP). Navrhovatel má za to, že v územním plánu nejsou splněny požadavky ust. § 170 odst. 1 stavebního zákona. Práva k pozemkům a stavbám lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny v územně plánovací dokumentaci a zároveň jde-li o účel/důvod vymezený podle písm. a) až d) odst. 1 – v daném případě by jako důvod pro vyvlastnění připadala v úvahu asanace/ozdravení území. Územní plán však nevymezuje žádné veřejně prospěšné stavby, opatření či území pro asanace, pro které lze vyvlastnit. Navrhovatel má proto za to, že vyvlastňovat či omezovat vlastnická práva navrhovatele na základě napadeného OOP nelze. Na základě shora uvedeného navrhovatel namítá, že vymezení rozvojové plochy P8 v územním plánu, které je součástí jeho základní koncepce rozvoje území, není realizovatelné a není proto v souladu s právními předpisy.

3. Neproporcionální zásah do práv navrhovatele

Navrhovatel namítá, že v případě rozvojové plochy P8 nejde o veřejně prospěšnou stavbu nebo opatření, a že pro vymezení s. K. absentuje veřejný zájem. Má za to, že schválené využití ploch ve vlastnictví navrhovatele podle územního plánu jednoznačně zasahuje do ústavně garantovaného práva vlastnit, protože způsob využití těchto ploch nepředpokládá a neumožňuje stávající využití pozemků a staveb ve vlastnictví navrhovatele k průmyslové výrobě. Navrhovaná realizace s. K. v rozvojové ploše P8 však nepředstavuje žádný veřejný zájem, proto nelze vyvlastňovat či omezovat vlastnické právo ke stavbám či pozemkům. Navrhovatel je toho názoru, že nejsou splněny zákonné podmínky pro zrušení či jiný způsob ukončení výrobní činnosti v areálu navrhovatele. Vzhledem k tomu, že katastrální území K. má výměru 308,0147 ha, výrobní areál navrhovatele má výměru 4,4 ha a rozvojová plocha P8 má výměru cca 11,59 ha, rozvojová plocha pokrývá pouze 3,7 % katastrálního území K. a bylo ji podle navrhovatele možné vymezit jiným způsobem nebo v jiném rozsahu tak, aby nepřiměřeně a proti jeho vůli nezasahovala do vlastnických práv navrhovatele. Navrhovatel dále namítá, že v případě realizace základní koncepce rozvoje území a urbanistické koncepce dle územního plánu by de facto došlo k omezení a vyvlastnění vlastnického práva navrhovatele, aniž bylo současně rozhodnuto o přiměřené náhradě za změnu v území ve smyslu ust. § 102 stavebního zákona. Navrhovatel shrnuje, že vymezení rozvojové plochy P8 v územním plánu je ve vztahu k jeho právům a povinnostem neproporcionální a v rozporu se zákonem, neboť důsledky pro navrhovatele a jeho práva nejsou přiměřené. Vymezení s. K.,

resp. jeho případná realizace by pro navrhovatele představovala výrazné negativum a zásah do práva pokojně a nerušeně užívat svoje nemovitosti. Z uvedených důvodů vymezení rozvojové plochy P8 v územním plánu podle názoru navrhovatele nevyhovuje základním kritériím a podmínkám testu proporcionality.

Navrhovatel závěrem návrhu doplnil, že odpůrce ještě na zasedání zastupitelstva dne 10. 6. 2014, pod bodem č. 4 schválil návrh na pořízení Změny č. 1 územního plánu, mezi jehož požadavky bylo výslovně uvedeno: Úprava řešení lokálního s. v K. tak, aby nebyla omezena možnost případného rozvoje firmy Gala a. s. Tímto postupem odpůrce však navrhovatel nemůže být uspokojen.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti navrhovatel navrhuje, aby soud rozsudkem napadené opatření obecné povahy zrušil a aby odpůrci byla uložena povinnost nahradit navrhovateli náklady řízení.

II. Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 9. 4. 2015 uvedl, že ve vyhlášce ze dne 6. 11. 2013 o opakovaném veřejném projednání bylo upozornění, kdo je oprávněn podávat námítky a připomínky a že námítky a připomínky se podávají ke změněným částem návrhu územního plánu; také na veřejném projednávání byli všichni přítomní několikrát upozorněni, že návrh územního plánu se projednává již jen v rozsahu provedených úprav změn od prvního veřejného projednávání, a že i námítky a připomínky se mají týkat pouze těchto změn. Navrhovatel podal sice své námítky v zákonné lhůtě, ale vzhledem k tomu, že v lokalitě s. K. nedošlo od prvního veřejného projednávání k žádné úpravě ani změně, námítky již nemohly být při opakovaném veřejném projednání projednány.

K namítanému nepřezkoumatelnému odůvodnění námitek odpůrce uvádí, že návrh územního plánu byl pro opakované veřejné projednání předložen jako celek, jelikož návrh musí být před veřejným projednáním zveřejněn již v podobě, v jaké bude vydán. Stavební zákon neukládá, že by jednotlivé dílčí změny měly být zveřejněny. Uvedl, že jednotlivé provedené změny byly prezentovány zpracovatelem provedené změny na opakovaném veřejném projednání dne 16. 12. 2013, a bylo možno se s nimi seznámit i u žalovaného. S poukazem na komentář k ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona uvedl, že zákonodárce předpokládá, že se námítky a připomínky budou vztahovat jen k provedeným změnám a upraveným částem návrhu územního plánu.

Pokud navrhovatel namítal nepřezkoumatelnost odůvodnění textové části OOP, odpůrce konstatuje, že východiskem pro řešení areálu navrhovatele v územním plánu byly tzv. Průzkumy a rozborů z r. 2010, kde je ve výkresu problémů areál zahrnut do tzv. území pro revitalizaci s označením HP-18. Na tento dokument navázalo odůvodnění územního plánu v kapitole D 4.1 písm. b) na str. D60, kde je konstatováno, že rozvojová plocha P8 vykazuje problémy z hlediska nevhodného stávajícího funkčního využití a zároveň struktury zástavby, a proto je zařazena do ploch přestaveb. To společně s odůvodněním základní koncepce polycentrického systému vytváří komplexní myšlenkový rámec přestavby dotčeného území pro s. K. Podle odpůrce tak není možné tvrdit, že zcela absentuje popis důvodů zásadní změny funkčního využití plochy. Odpůrce doplnil, že dotčené území je podmíněno zpracováním územní studie US-01, které poslouží jako podklad pro rozhodování v území, případně ke změně územního plánu.

Soulad územního plánu s cíli a úkoly územního plánování je podle odpůrce rozsáhle zdůvodněno v kapitole D nazvané „Komplexní zdůvodnění řešení“. Ze stručného pojetí kapitoly G 3.1. nelze dovozovat, že soulad s cíli a úkoly územního plánování je vyhodnocen nedostatečně. Na podporu svého tvrzení odpůrce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193.

K namítaným vadám zveřejnění napadeného OOP na úřední desce odpůrce uvedl, že rozhodující je psaný text OOP a že v případě uložení územního plánu na webové stránky města se jedná jen o způsob technického způsobu zveřejnění. Konstatuje, že odůvodnění tvoří jeden celek, který se sestává ze dvou částí od různých autorů. Zveřejnění celého dokumentu v rozsahu cca 270 MB by bylo technicky nemožné. Nad rámec odpůrce zdůraznil, že ust. § 165 stavebního zákona na rozdíl od ZÚR nebo PÚR neukládá povinnost zveřejňovat celý územní plán dálkovým přístupem, ale stanovuje zveřejnit údaje, kde je možno do dokumentace nahlížet.

Co se týče namítaného nesplnění předpokladů pro realizaci rozvojové plochy P8, odpůrce uvedl, že ÚAP z r. 2010, které byly podkladem pro zpracování návrhu územního plánu, označují území nad akvaparkem v návaznosti na areál navrhovatele jako plochu možné přestavby (SC 02). Podrobnější urbanistické řešení s. K. – západ je podmíněno zpracováním územní studie, jejíž zadání stanoví teprve konkrétní požadavky na vymezení pozemků, staveb a zařízení. Odpůrce konstatuje, že vydaný územní plán neomezuje práva vlastníků získaná na základě pravomocných rozhodnutí, neomezuje vlastnické právo ke stávajícím stavbám, neukončuje činnost areálu, neruší jejich užívání.

K namítané neproporcionality zásahu do práv navrhovatele odpůrce konstatuje, že absence vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby není překážkou ke stanovení určitého území jako městského subcentra. Vymezení plochy pro veřejně prospěšné stavby v územním plánu je předpokladem k procesu vyvlastnění, resp. je to možnost, nikoli povinnost, jak si zajistit případné vyvlastnění nebo předkupní právo. Vymezením plochy pro veřejně prospěšné stavby se nedefinuje veřejný zájem, ale naopak veřejný zájem je podmínkou k vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby. Veřejný zájem na vymezení subcentra je obecně dán stanovením koncepce polycentricity a požadavky na rozvojové oblasti a je patřičně odůvodněn v kapitolách D 3.2.1., 3.2.4., 3.5., 4.14. odůvodnění územního plánu. Odpůrce doplnil, že pro s. K., resp. rozvojovou plochu P8 bylo zvoleno území, které má plnit funkci centra pro nejdynamičtěji se rozvíjející prostor tří bývalých historických sídel, tj. K., Č. a D., které je z hlediska funkce a struktury vhodné pro přestavbu a které vhodně doplňuje docházkovou vzdálenost městského centra. Takovým územím je pouze přestavbové území P8, a proto je míra zásahu do vlastnických práv přiměřená důležitosti vytvoření subcentra.

Odpůrce dále uvedl, že navrhovatel mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námítky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení během řádného projednávání územního plánu. Pokud tak bez objektivních důvodů neučinil, neměly by se bez závažných důvodů porušit právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní jej respektují. Pokud se zastupitelstvo města rozhodlo v rámci pořizování I. změny územního plánu posoudit některé připomínky, které nemohly být projednány z procesních důvodů (mimo jiné i otázku úpravy řešení lokálního s. v K. tak, aby nebyla omezena možnost případného rozvoje navrhovatele), jedná se o vstřícné rozhodnutí, nikoli o nápravu chybných postupů odpůrce.

Z uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby soud přerušil řízení o návrhu na zrušení části OOP do doby nabytí účinnosti I. změny územního plánu města Prostějov nebo aby návrh na zrušení části OOP zamítl.

III. Replika navrhovatele

V reakci na vyjádření odpůrce byla soudu dne 30. 4. 2015 doručena replika navrhovatele, v níž především navrhovatel setrval na své argumentaci vyjádřené již v návrhu na zrušení OOP. Navrhovatel má za to, že vzhledem k tomu, že upravený návrh územního plánu byl do opakovaného veřejného projednání předložen jako celek, musela být zachována možnost namítat i dopady na jiné části řešeného území, než kterých se týkaly provedené změny. I kdyby navrhovatel přistoupil na argumentaci odpůrce o nepřípustnosti námitek, i v tomto případě měla být dotčená veřejnost poučena o rozsahu změn, aby věděla, jaké námitky mohou být projednány. Podle navrhovatele byl odpůrce s ohledem na zásadu dobré správy povinen ve veřejné vyhlášce specifikovat kromě upraveného návrhu i konkrétní změny, k nimž v návrhu územního plánu došlo. Na podporu svých závěrů navrhovatel odkazuje na běžnou praxi jiných obcí (např. Kadaň, Rychnov nad Kněžnou, Krnov...), které změny pro účely opakovaného veřejného projednání ve veřejných vyhláškách výslovně specifikovaly.

Navrhovatel namítá, že v jeho areálu nyní nelze realizovat stavby a stavební úpravy podléhající povolení nebo vyžadující souhlas stavebního úřadu, a to pro nesoulad s územním plánem. Setrvává i na svém tvrzení, že potřeba vymezit namísto výrobního areálu s. K. neplyne ani z Územně analytických podkladů. Konkrétně z formulace týkající se plochy SC 02 ve Výkresu problémů k řešení v ÚPD z roku 2010 nelze dovodit zásadní změnu využití daného území. Navrhovatel má za to, že pokud jsou svou povahou pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení limitem využití území, je zjevné, že stávající stavby na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele jsou limitem využití území, které byl návrh územního plánu povinen respektovat. S poukazem na ust. § 26 odst. 1 a § 47 stavebního zákona navrhovatel namítá, že odpůrce jako pořizovatel nemohl provést v územním plánu tak zásadní změny využití pozemků, jestliže pro takový postup nebyla opora v územně analytických podkladech. Ani pořízení územní studie nemůže ovlivnit skutečnost, že vymezení rozvojové plochy P8 nemá žádnou oporu v ÚAP. Navíc pořízení územní studie nemůže žádným způsobem ovlivnit možnost vyvlastnit nebo omezit vlastnická práva navrhovatele.

S návrhem odpůrce na přerušení řízení navrhovatel nesouhlasí. Bez ohledu na výsledný obsah by totiž změna územního plánu navrhovateli nemusela přinést dostatečnou záruku ochrany jeho práv a možnosti rozvoje jeho výrobního areálu.

IV. Duplika odpůrce

Dne 18. 5. 2015 byla soudu doručena duplika odpůrce, v níž odpůrce k argumentaci týkající se rozsahu námitek v rámci opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50. Ve zbývajících částech odpůrce setrval na své předcházející argumentaci. Má za to, že řízení před soudem v případě věcných sporů o využití území mělo být vypořádáno v řízení před správními orgány s využitím příslušného zákonného postupu. Pokud navrhovatel v řádném termínu nepodal námitky, sám se tímto způsobem zbavil možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány. Odpůrce popírá, že by vymezení rozvojové plochy P8

v územním plánu nemělo oporu v ÚAP. Uvedl, že revitalizace areálu Gala byla již v Průzkumech a rozborech pro územní plán Prostějov označena jako vytipovaná lokalita, v níž lze předpokládat budoucí hospodářské změny nebo která je pro změny vhodná. ÚAP z roku 2010 pak následně tuto informaci převzaly a označily jako území možné přestavby. Odpůrce zdůrazňuje, že územní plán pouze navrhuje, nikoli likviduje. Areál ponechává výrobě navrhovatele do té doby, dokud bude mít o výrobu zájem, pouze omezuje možnost výstavby nových budov a rozšiřování.

V. Vyjádření navrhovatele k duplice odpůrce

Ve vyjádření ze dne 5. 6. 2015 navrhovatel zdůraznil, že se neztotožňuje s právním názorem Krajského soudu v Praze vyjádřeným v rozsudku ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50 a setrvává na svém názoru, že pořizování územního plánu představuje jeden komplexní celek, z jehož povahy vyplývá, že spolu jednotlivé regulované pozemky úzce souvisí, a proto pokud se změní jedna dílčí část územního plánu, musí být zachována možnost namítat i dopady na jiné části řešeného území. I kdyby navrhovatel přistoupil na možnost limitace podávání námitek, měl být odpůrcem ve veřejné vyhlášce specifikován přesný rozsah změn.

Navrhovatel nepochybně, že při prvním veřejném projednání návrhu územního plánu námítka nepodal, neboť neměl informace o tom, že by se měl připravovat takový zásah do stávajícího využití areálu. Námítka však podal v rámci opakovaného projednání, tudíž odpůrce měl možnost provést odbornou úvahu ve směru vážení zájmů svých a ochrany vlastnictví navrhovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43). Navrhovatel má za to, že individuální okolnosti případu svědčí v jeho prospěch, jelikož se v jeho případě nejedná o situaci, kdy by byl zcela pasivní, právě naopak, své námítka v procesu pořizování a schvalování návrhu aktivně uplatnil, a to v dobré víře, že je uplatnit může. Navíc je zřejmé, že navrhovatel napadá pouze vymezení rozvojové plochy P8 na pozemcích ve svém vlastnictví, tudíž v případě zrušení OOP nemohou být dotčena práva a povinnosti jiných subjektů.

Navrhovatel namítá, že napadený územní plán vůbec nezohledňuje existující zástavbu jako skutečnost, jelikož na předmětných pozemcích vymezuje takový záměr, který je s dosavadní zástavbou neslučitelný. Navrhovatel nesouhlasí s bagatelizací odpůrce týkající se následků vymezení rozvojové plochy P8. Zdůrazňuje, že v areálu v důsledku existence územního plánu nelze realizovat žádné stavby, stavební úpravy či změny ve využití budov podléhající povolení nebo vyžadující souhlas stavebního úřadu, územní plán tak brání možnost rozvoje areálu a rozšiřování výroby na jeho pozemcích, čímž zasahuje do vlastnického práva navrhovatele a jeho práva podnikat. Situace nastolená územním plánem má tak podle názoru navrhovatele fakticky účinky stavební uzávěry, jelikož svojí podstatou omezuje stavební činnost ve vymezeném území, a to z důvodu možného ztížení či znemožnění budoucího využití území podle územně plánovací dokumentace. Tato faktická stavební uzávěra však byla vymezena bez toho, aby pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky. Ve vztahu k napadené regulaci byla překročena pravomoc zastupitelstva, jelikož k vydání opatření obecné povahy o stavební uzávěře je příslušná rada města, a navíc nebyl splněn požadavek nezbytnosti rozsahu uzávěry a její dočasnost. S poukazem na ust. § 173 odst. 3 správního řádu a rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 navrhovatel namítá, že napadená část OOP navrhovateli fakticky ukládá povinnost strpět

časově neomezenou stavební uzávěru a nepodnikat žádné kroky ve vztahu k rozvoji svého vlastnictví, což je nepřípustné.

VI. Právní posouzení věci krajským soudem

Vzhledem ke skutečnosti, že účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání ve smyslu ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), rozhodl soud o této věci bez nařízení jednání.

Napadené opatření obecné povahy – část Územního plánu Prostějov, vydaného Zastupitelstvem města Prostějova usnesením č. 14101 ze dne 10. 6. 2014 krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., v mezích uplatněných návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

Před samotným posouzením návrhu na zrušení opatření obecné povahy se krajský soud zabýval splněním procesních podmínek řízení, jakožto základním předpokladem soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterým je samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a formulace závěrečného návrhu.

Územní plán, jakož i jeho změna, se podle ust. § 43 odst. 4, ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu a v tomto směru není pochyb o tom, že napadené usnesení Zastupitelstva města Prostějova skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení části územního plánu.

Pokud jde o podmínku aktivní legitimace navrhovatele, také tato je splněna, pokud navrhovatel tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemků spadajících do území regulovaného napadenými částmi územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, dostupný na www.nssoud.cz, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: „...potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem“.). Vzhledem k existenci vlastnického práva navrhovatele k pozemkům nacházejícím se na území regulovaném napadenou částí územního plánu není mezi stranami sporné, a ani soud nemá pochybnosti o tom, že podmínku aktivní legitimace k podání předmětného návrhu navrhovatel splňuje.

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

Krajský soud na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k soudnímu přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem, pro který vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, dostupném na www.nssoud.cz, 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 opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

Ve světle výše uvedeného tedy přistoupil krajský soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy – územního plánu, přičemž je zřejmé, že první dva kroky algoritmu činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti.

Pravomoc Zastupitelstva města Prostějov vydat (v samostatné působnosti) územní plán je dána zákonem [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] a není sporná.

Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má daný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádného pochybení; ostatně ani nikdo působnost správního orgánu nezpochybnil.

Následující kroky algoritmu soudního přezkumu soud posuzoval podle jednotlivých námitek tak, jak je navrhovatel vymezil v návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Námitku, že se odpůrce nevypořádal s námitkami navrhovatele v průběhu procesu pořízení územního plánu, soud neshledal důvodnou.

Soud považuje za podstatné, že řízení o návrhu územního plánu Prostějov bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, přičemž vyhláška byla vyvěšena v období ode dne 19. 8. 2011 do dne 5. 10. 2011 na úřední desce úřadu. Ve vyhlášce bylo přesně vymezeno, kdo je oprávněn podávat k návrhu územního plánu námitky a připomínky a v jaké lhůtě. Ze strany navrhovatele nebyla k návrhu územního plánu v zákonné lhůtě podána žádná námitka, což navrhovatel ostatně výslovně potvrdil ve svém podání ze dne 5. 6. 2015 („*Navrhovatel si zde dovoluje poznamenat, že nijak nezpochybňuje fakt, že při prvním veřejném projednání návrhu nového územního plánu námitky nepodal...*“), stejně tak ani ze strany žádného jiného subjektu nebyla podána žádná námitka nebo připomínka vztahující se k lokalitě s. K., jakožto zájmovému území navrhovatele.

Na základě vyhodnocení námitek a připomínek podaných v rámci veřejného projednání v roce 2011 odpůrce následně přistoupil k podstatné úpravě návrhu územního plánu a dne 6. 11. 2013 byla na úřední desce vyvěšena veřejná vyhláška o opakovaném veřejném projednání, v níž bylo oznámeno, kdo je oprávněn podávat námítky a připomínky, a také zde byla informace, že námítky a připomínky se podávají ke změně částem návrhu územního plánu. Dne 16. 12. 2013 se konalo opakované veřejné projednání, přičemž námítky a připomínky bylo možno podávat ještě 7 dní od konání tohoto veřejného projednání. Navrhovatel podal svoje námítky dne 19. 12. 2013.

Spornou mezi stranami byla otázka, zda je možné při opakovaném veřejném projednání uplatnit námítky i k těm řešením, která se oproti původnímu návrhu územního plánu nezměnila, nebo zda jsou dotčení vlastníci nemovitostí v této fázi řízení ve svých námitkách limitováni právě rozsahem provedených změn.

Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona v účinném znění, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.

Vzhledem k tomu, že podle třetí věty citovaného ustanovení se upravený návrh územního plánu na opakovaném veřejném projednání projedná v rozsahu těchto změn, tedy že se neprojednává kompletně znovu jako celek, ale jen v těch částech, které byly dotčeny podstatnou změnou, je zřejmé, že toto omezení se musí nutně projevit i v možnosti podávat proti upravenému návrhu územního plánu projednávanému v opakovaném veřejném projednání námítky a připomínky. Byť v ust. § 53 stavebního zákona chybí výslovné omezení ve vztahu k možnosti dotčených osob podávat námítky proti podstatně upravenému návrhu územního plánu, je třeba toto omezení dovodit právě z toho, že při opakovaném veřejném projednání se upravený územní plán projednává pouze v rozsahu provedených úprav, a proto námítky mohou dotčené osoby směřovat pouze do provedených úprav návrhu územního plánu. V důsledku toho se logicky omezuje i okruh dotčených osob, neboť námítky mohou v této fázi podat již jen ti vlastníci pozemků a staveb dotčení podstatnými změnami v návrhu územního plánu. K tomuto právnímu názoru dospěl na základě obdobné právní otázky i Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, dostupném na www.nssoud.cz. Přistoupení na argumentaci navrhovatele, tedy připuštění námitek všech vlastníků pozemků regulovaných územním plánem i ve fázi opakovaného veřejného projednání bez ohledu na to, zda jejich pozemky byly dotčeny podstatnou úpravou územního plánu či nikoliv, by totiž podle názoru soudu znamenal rezignaci na koncentraci řízení, kterou stavební zákon stanoví v § 52 odst. 3 stavebního zákona. Tato zásada přitom má v řízení o územním plánu zcela oprávněně místo, neboť jde o řízení, kterému je z důvodu jeho rozsáhlosti zcela nezbytné stanovit určité časové limity.

Na shora uvedené závěry nemůže mít žádný vliv ani námitka navrhovatele, že z veřejné vyhlášky ani z předloženého návrhu územního plánu neplynulo, k jakým konkrétním změnám oproti původnímu návrhu územního plánu mělo dojít. Soud připouští, že z veřejné vyhlášky ani z upraveného návrhu územního plánu nebylo možno odlišit změny provedené oproti

původnímu návrhu územního plánu, stavební zákon nicméně povinnost zveřejnit samostatně provedené dílčí změny neukládá. Veřejná vyhláška obsahovala výslovnou formulaci, že „námitky a připomínky se podávají k návrhu řešení v rámci provedených úprav“, což podle názoru soudu nevyvolávalo jakoukoli pochybnost o tom, že námitky je možno podat právě jen ke změněným částem návrhu územního plánu. Ze správního spisu je zřejmé, že jednotlivé provedené změny byly prezentovány zpracovatelem zastoupeným Ing. arch. J. K., Doc. v průběhu opakovaného veřejného projednání dne 16. 12. 2013, dotčené osoby tedy měly dostatečnou možnost se v případě zájmu s provedenými změnami seznámit. Skutečnost, že v průběhu opakovaného veřejného projednání proběhne odborný výklad, avizovala již veřejná vyhláška ze dne 6. 11. 2013, a z této formulace se dalo předpokládat, že předmětem odborného výkladu budou především provedené změny návrhu územního plánu. Soud je tedy s ohledem na všechny okolnosti toho názoru, že zásada dobré správy a zásada vycházet dotčeným osobám vstříc byla v daném případě dostatečně naplněna. O provedených změnách se jistě bylo možno informovat rovněž v rámci nahlédnutí do návrhu územního plánu přímo u odpůrce.

Pokud přes shora učiněné závěry navrhovatel podal v návaznosti na opakované veřejné projednání námitky vztahující se k té části územního plánu (tj. k lokalitě s. K.), která nebyla žádným způsobem dotčena provedenou změnou návrhu územního plánu od předcházejícího veřejného projednání, odpůrce postupoval zcela správně, pokud se těmito námitkami věcně nezabýval a jako nepřipustné je zamítl.

Namítal-li navrhovatel nedostatek důvodů zásadní změny využití plochy, na níž se nachází pozemky a stavby v jeho vlastnictví, soud předně zdůrazňuje, že navrhovatel zůstal v průběhu procesu pořizování územního plánu zcela pasivní.

Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně zabýval otázkou možné úspěšnosti navrhovatele před soudem v případě, kdy v procesu přijímání opatření obecné povahy svá práva nijak nehájí. Navrhovatel může být v takovém případě úspěšný pouze výjimečně, a to pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Ke zrušení opatření obecné povahy by tedy mohlo dojít i přes pasivitu navrhovatele v předcházejícím řízení, ale pouze převážily-li by důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v (územním plánem) přijaté změny; za tyto vážné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, rozsudek ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, nebo rozsudek ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59, všechny dostupné na www.nssoud.cz). Pokud jde o důvody pasivity navrhovatele, ty mohou být subjektivní nebo objektivní. Již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, dostupném na www.nssoud.cz vysvětlil, že objektivní důvody mohou nastat např. v některých procesních situacích, při jejichž splnění by nebylo možné ani spravedlivé po navrhovateli požadovat aktivitu (srov. odst. 18., 19. a 20. usnesení). Za takový závažný důvod však nelze považovat tvrzení navrhovatele, že „neměl informace o tom, že se měl připravovat zásah do stávajícího využití jeho areálu“. Navrhovatel sice námitky podal ve lhůtě pro podání námitek a připomínek v rámci opakovaného veřejného projednání v roce 2013, tyto však bylo nutné ze shora uvedených důvodů vyhodnotit jako nepřipustné a nebylo možné se jimi

zabývat. Podání námitek v této fázi projednávání územního plánu tedy mělo prakticky tytéž účinky, jako by navrhovatel námitky nepodal vůbec.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-31, dostupném na www.nssoud.cz, uvedl, že „z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nároky na odůvodnění jednotlivých změn funkčního využití ploch budou zcela jiné v případě, kdy proti nim vlastník konkrétních pozemků brojil včasnou námitkou, příp. připomínkou v průběhu řízení o návrhu územního plánu [§ 52 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon)], oproti případu, který nastal v posuzované věci, kdy navrhovatel zůstal před schválením daného územního plánu zcela pasivní, a námitky ani připomínky proti novému funkčnímu využití svých pozemků nepodal. Je tedy zřejmé, že za dané situace navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, neměl nárok na to, aby se stěžovatel v samotném územním plánu, resp. v jeho odůvodnění, vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků.“

Přihlédnout je podle názoru zdejšího soudu nutné rovněž k tomu, že navrhovatel návrhem na zrušení opatření obecné povahy nenapadá změnu územního plánu, ale část nového územního plánu. Nový územní plán obce upravuje komplexně celé území a účelem jeho textové části není popisovat jednotlivě pozemky nacházející se v obvodu obce a u každého odůvodňovat jeho navržené funkční využití. Takový přístup stavební zákon ani vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, pro textovou část územního plánu nestanoví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, dostupný na www.nssoud.cz).

Z celkového kontextu textové části územního plánu vyplývají jako jedny z hlavních požadavků na rozvoj území města rozvoj kompaktního města soustředěním rozvoje směrem dovnitř města využitím proluk a tzv. brownfields (jako hlavní rozvojová oblast je označeno právě s. K.) (viz bod 3.2.1. textové části), rozvoj městských subcenter v rámci rozvoje polycentricity města (bod 3.2.4.). Koncepce polycentrického systému města je blíže rozvedena i pod bodem 4.1.4. textové části územního plánu, kde je mimo jiné uvedeno, že městská subcentra soustřeďují stavby a zařízení především místního významu, zejména občanského vybavení, sloužící obyvatelům příslušného území. Městská subcentra vytváří podmínky pro přenos částí funkcí každodenního života z městského centra a vytváří podmínky pro odlehčení dopravního zatížení města. S. K. je v územním plánu vymezeno jako nové a jediné „umělé“ stanovené subcentrum, které má plnit funkci centra pro nejdynamičtější se rozvíjející se prostor tří bývalých historických sídel (K., Č. a D.), funkčně i prostorově je doplňováno historickými návsemi zmíněných sídel a nově navrženou polyfunkční osou Plumlovské ulice. Určení, že konkrétně rozvojová plocha P8 zahrnující mimo jiné pozemky navrhovatele je vhodná k přestavbě za účelem vytvoření s. K., má potom oporu v kapitole D 4.1.b) odůvodnění textové části územního plánu, kde je konstatováno, že plocha P8 vykazuje problémy z hlediska nevhodného stávajícího funkčního využití a zároveň struktury zástavby.

Soud má za to, že takovéto odůvodnění změny funkčních ploch v obecné rovině ob stojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu územním plánem zcela novým. Obecnost odůvodnění územního plánu v daném případě nedosahuje takové intenzity, že by ji bylo možno bez dalšího považovat za závažné porušení procesních práv vlastníků nemovitostí. Jak již bylo řečeno, pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu nezakládá

jeho vlastníkoví právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy. Nelze zde pomíjet procesní pasivitu navrhovatele během přípravy územního plánu. Na základě podané námítky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit, tuto aktivitu však navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu neprojevil. Soud nezpochybňuje, že změnou územního plánu mohlo dojít k zásahu do právního postavení navrhovatele, tím, že však bedlivě nesledoval provedené změny funkčního využití a v patřičné lhůtě se se svými námitkami na odpůrce neobrátil, sám se touto liknavostí vzdal bližšího zdůvodnění změn funkčního využití pozemků v jeho vlastnictví.

Rovněž názor navrhovatele, že územní plán je v rozporu s ust. § 18 a § 19 stavebního zákona, je nutno odmítnout. Navrhovatel na územní plán hledí pouze z hlediska svých partikulárních zájmů (z hlediska rozvoje jeho podnikání), ale zcela přehlíží veřejné zájmy města Prostějova. Soud nezpochybňuje, že územním plánem může dojít k negativnímu postihu zájmů dotčených osob, není však možné tyto negativní vlivy posuzovat izolovaně. Naopak je nutné všechny cíle a úkoly územního plánování vidět komplexně v celé jejich šíři. Pokud tak navrhovatel neučinil, a nahlížel na naplnění cílů a úkolů územního plánování pouze z hlediska svých soukromých zájmů, nelze než v obecné rovině konstatovat, že soulad napadeného územního plánu s cíli a úkoly územního plánování je zdůvodněn dostatečně, a to jednak v kapitole G 3. 1 na str. G 10 -11 (Soulad s cíli a úkoly územního plánování), především však v celé kapitole D odůvodnění územního plánu, z níž ve vztahu k plochám nacházejícím se na pozemcích navrhovatele vyplývá především zájem na stanovení polycentrického systému města jako součástí základní koncepce územního plánu. Nelze se ztotožnit s názorem, že příslušná kapitola G 3. 1 je nedostatečná a nepřezkoumatelná. Sice jsou zde obsažena tvrzení o souladu s cíli a úkoly územního plánování převzatá ze stavebního zákona, tato jsou však dostatečným způsobem konkretizována ve vztahu k předmětnému územnímu plánu (především odkazy na ostatní části územního plánu, ať už jde o koncepci prostorového uspořádání sídla, vymezení přírodních civilizačních a kulturních hodnot, koncepci rozvoje území včetně urbanistické koncepce apod.).

Namítá-li navrhovatel, že napadený územní plán byl vadně zveřejněn na internetových stránkách, soud zdůrazňuje, že na rozdíl od politiky územního rozvoje (srov. § 163 stavebního zákona) a zásad územního rozvoje (§ 164 stavebního zákona) zákonodárce dle ust. § 165 stavebního zákona nepředpokládá (zřejmě s ohledem na datový rozsah) zveřejňování územního plánu způsobem umožňujícím dálkový přístup, ale trvá toliko na zveřejňování údajů o těchto vydaných dokumentech. Přesto je však nutno konstatovat, že Územní plán města Prostějova způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejněn je. Pokud se textová část odůvodnění územního plánu sestává ze dvou částí (odůvodnění pořizovatele a odůvodnění zpracovatele), jedná se pouze o způsob technického řešení zveřejnění, který ve svém důsledku nemá žádný vliv na právní postavení dotčených osob. Nepřílehavá je argumentace navrhovatele, že správní řád neumožňuje opatření obecné povahy vyvěsit ve zkrácené formě, jelikož napadený územní plán byl na internetových stránkách odpůrce vyvěšen v plném rozsahu (byť odůvodnění bylo rozděleno na dvě části). Opatření obecné povahy tedy bylo zveřejněno zcela v souladu se zákonem.

Pokud navrhovatel namítá, že vymezení rozvojové plochy P8 v územním plánu není realizovatelné, jelikož územní plán nevymezuje žádné veřejně prospěšné stavby či opatření, pro které by bylo možné uvažovat o omezení vlastnického práva navrhovatele k pozemkům, soud se ztotožňuje s argumentací odpůrce, že absence vymezení veřejně prospěšných staveb

či jiných opatření není podmínkou pro změnu funkčního využití území v územním plánu (konkrétně pro vymezení plochy občanského vybavení – veřejná infrastruktura, plochy veřejných prostranství – veřejná zeleň a plochy smíšené obytné) za účelem vytvoření městského subcentra. Vymezení veřejně prospěšných staveb či veřejně prospěšných opatření je sice předpokladem pro vyvlastnění práv k pozemkům či stavbám (srov. § 170 stavebního zákona), jejich vymezením však není definován veřejný zájem. Existence veřejného zájmu je naopak podmínkou pro vymezení těchto veřejně prospěšných staveb a opatření. Veřejný zájem na vymezení s. K. přitom vyplývá z obecně stanovené koncepce polycentricity a požadavků na rozvojové oblasti (viz výše).

Soud nepochybně, že na základě napadeného územního plánu není možné vyvlastnit vlastnická práva navrhovatele, vyvlastnění práv navrhovatele však ani nebylo účelem územního plánu. Z textové i grafické části územního plánu (konkrétně z Výkresu základního členění území) je zřejmé, že konkrétní stanovení struktury městského s. K. (vymezení pozemků, staveb a zařízení pro veřejné vybavení, prověření možnosti výstavby lokálních dominant, navržení vnitřního členění objektů včetně řešení fasád, prověření umístění parkovacích objektů a vymezení potřebných pozemků pro veřejná prostranství včetně jejich konkrétního řešení) je podmíněno zpracováním územní studie US-01. Teprve na základě této územní studie by bylo možné případné vymezení veřejně prospěšných staveb či jiných opatření jako předpoklad pro vyvlastnění práv navrhovatele.

Je nepochybné, že napadený územní plán omezuje vlastnické právo navrhovatele a jeho právo na podnikání v tom, že znemožňuje případný rozvoj jeho podnikatelských aktivit, na druhou stranu však nepřináší žádnou zásadní změnu možné využitelnosti dotčeného pozemku v současné podobě, a neznemožňuje tedy navrhovateli pokračování v podnikatelské činnosti ve stávajícím rozsahu. Funkční změnu využití pozemku sice lze chápat jako zásah do majetkových práv, je však zároveň třeba připomenout a respektovat závěr, ke kterému došel Nejvyšší správní soud ve věci územního plánu města Klecany (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, dostupný na www.nssoud.cz), podle kterého „navrhovatelka nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jejím vlastnictví, které by plně vyhovovaly jejím soukromoprávním zájmům“.

Co se týče pátého kroku algoritmu (posuzování proporcionality opatření obecné povahy), soud opakovaně zdůrazňuje, že navrhovatel ve fázi projednávání územně plánovací dokumentace nepodal žádnou námitku ani připomínku, resp. námitky podal až ve fázi opakovaného veřejného projednání, kdy je bylo nutno považovat za nepřipustné. V této souvislosti soud konstatuje, že ačkoliv nepodání námitek není důvodem pro odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tato skutečnost ovlivňuje rozsah soudního přezkumu. K tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, dostupném na www.nssoud.cz, uvedl, že „(S)oud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudu prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která

znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.(...) (P)okud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“ Rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, Zásady územního rozvoje Zlínského kraje, body 31-33, dostupného na www.nssoud.cz vyplývá, že přezkum proporcionality nemůže provádět jako první na místo správního orgánu soud.

Pokud tedy navrhovatel v průběhu procesu tvorby územního plánu nepodal proti jeho návrhu připomínky či námitky, v nichž by namítal nepřiměřenost zásahu opatření obecné povahy do jeho práv (resp. podal námitky v dobu, kdy již nebylo jejich podání přípustné), zbavil se tímto svým pasivním přístupem možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud. Protože z uvedeného důvodu navrhovatel nebyl k podání námitek týkající se nepřiměřeného zásahu opatření obecné povahy do jeho vlastnického práva aktivně legitimován, soudu nepřísluší se těmito námitkami zabývat.

Co se týče navrhovatelem i odpůrcem zmíněného probíhajícího procesu změny územního plánu, soud tuto skutečnost při svém posuzování nijak nezohlednil, jelikož v souladu s ust. § 101b odst. 3 s. ř. s. soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Jelikož jedním z témat změny územního plánu je i prověření řešení s. K. v návaznosti na možný podnikatelský rozvoj navrhovatele, nezbývá než navrhovateli doporučit, aby se na rozdíl od procesu pořizování vlastního územního plánu tentokrát do procesu schvalování zapojil a včas uplatnil své případné námitky k navrženému řešení.

VII. Závěr a náklady řízení

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

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, nárok na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný navrhovatel právo na náhradu nákladů řízení nemá a odpůrci v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřednické činnosti nevznikly.

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

stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 30. června 2015

JUDr. Milada Haplová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová