



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci **navrhovatelů: a) I. J. B., b) M. B.**, obou bytem , zastoupených Mgr. Ing. Jiřím Šimečkem, LL.M., advokátem se sídlem Vladislavova 17, Praha 1, proti **odpůrci: Obec Petrov**, se sídlem Hlavní 30, 252 81 Petrov, zastoupenému JUDr. Ivanou Kožíškovou, advokátkou se sídlem Buzulucká 6, Praha 6, **o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011 ze dne 29. 3. 2011 - územní plán obce Petrov**,

t a k t o :

- I.** Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2011 ze dne 29. 3. 2011 - územní plán obce Petrov - v části týkající se pozemků parc. č. 86/1 a 86/2 v k. ú. Petrov u Prahy **se z a m í t á.**
- II.** Navrhovatelé **j s o u p o v i n n i** společně a nerozdílně zaplatit odpůrci na náhradu nákladů řízení částku 6.800 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám JUDr. Ivany Kožíškové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se návrhem podaným u Krajského soudu v Praze domáhají zrušení části shora označeného opatření obecné povahy (územního plánu obce Petrov), a to v části, již byly pozemkové parcely č. 86/1 a 86/2 v k. ú. Petrov u Prahy zařazeny do funkčního využití NZT Plochy zemědělské - trvalé travní porosty.

Navrhovatelé předně upozorňují na to, že jsou vlastníky shora uvedených pozemků, které se nachází v mírném jižním svahu uprostřed chatové osady Pijavky zleva a Úsvit zprava s výhledem směrem k řece Sázavě. Ze severní strany z poloviny tyto pozemky hraničí s chatami a z poloviny s lesním porostem, ze západní, jižní a východní strany s pozemky, na nichž jsou rekreační objekty a rodinné domy. Přímou na pozemcích se nacházejí inženýrské sítě, jejich středem vede elektrické vedení, přičemž mimo jiné je pozemek též napojen na místní komunikaci (ul. Na Pijavkách). Navrhovatelé dodávají, že nároky na případné investice ze strany odpůrce jsou proto nulové. Pozemky koupili v roce 2004 jako pozemky územním plánem určené k zástavbě rodinnými domy, napadené opatření obecné povahy je však zařadilo do funkčního využití jako zemědělské plochy NZT Plochy zemědělské - trvalé travní porosty. Tím podle navrhovatelů došlo ke znehodnocení pozemků a bezprecedentnímu zásahu do jejich vlastnického práva. Uvedená změna navíc nebyla nijak odůvodněna, pouze v odůvodnění textové části (část B.2., str. 4) lze nalézt související strohou zmínku o tom, že *„co se týče požadavku na redukci zastavitelných území, tento byl plně respektován, z čehož též vyplynulo, že žádná příjezdová komunikace do jižní části Petrova není řešena. Zpřístupnění jižních svahů sídla Petrov je v současné době technicky i ekonomicky neproveditelné.“*

Navrhovatelé namítají, že napadené opatření obecné povahy představuje řešení, které je ve vztahu k nim zjevně nepřiměřené a s odkazem na § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), dodávají, že je vhodné přezkoumat i správnost procesního postupu odpůrce. Vydaným opatřením obecné povahy nedochází jen k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, ale také k jeho výraznému omezení, byť je silně chráněno ústavním pořádkem. Předmětné pozemky byly rovněž negativně zasaženy výrazným poklesem tržní hodnoty, přestože nebyly nikdy předmětem vyvlastnění. Napadené opatření obecné povahy představuje nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Své námitky navrhovatelé směřují k pátému kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy plynoucího z judikatury Nejvyššího správního soudu, tedy k přezkumu z hlediska proporcionality. Zařazení pozemků do odlišných zón v rozporu s původním územním plánem představuje nepřiměřený zásah do práv navrhovatelů, schválením opatření obecné povahy nastal hrubý nesoulad se zásadou přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu. Z hlediska kritéria vhodnosti napadený územní plán neumožňuje dosáhnout sledovaného cíle. Následek napadeného opatření obecné povahy je neúměrný sledovanému cíli, neboť v jeho odůvodnění je uvedeno, že změna ve funkčním využití pozemků měla zabránit situaci, kdy by nově vzniklé rodinné domy neměly zajištěnou dopravní a jinou technickou infrastrukturu na takové úrovni, aby odpovídala standardu v daném místě obvyklém. Měla rovněž zabránit situaci, kdy by výstavbou domů na pozemcích navrhovatelů došlo k nežádoucímu navýšení dopravy v okolí ulice Na Pijavkách. Tato argumentace odpůrce však dle zjištění navrhovatelů vychází z věcně nepodložených spekulací a obecných nepřezkoumatelných úvah, navíc zcela ignorujících závažnost zásahu do vlastnických práv navrhovatelů. Proto navrhovatelé z vlastní iniciativy zadali vypracování odborné studie soudním znalcem D. I. F. L., který posoudil stav dopravní situace v dané lokalitě. Podle závěrů znaleckého posudku by cíle, který napadené opatření obecné povahy sleduje, bylo možno dosáhnout lépe jiným způsobem (např. požadavkem vypracování regulačního plánu). Následek napadeného opatření obecné povahy je zcela flagrantně neúměrný sledovanému cíli. Změnou funkčního využití pozemků ztratili navrhovatelé možnost s těmito pozemky nakládat podle záměru, se kterým pozemky zakoupili, tato změna dále nepochybně snížila tržní hodnotu uvedených pozemků a ústavní právo vlastnit majetek bylo zcela nepřiměřeně omezeno. Omezení vlastnického práva bylo odůvodněno veřejným zájmem, který však (jak se později ukázalo) nebyl podložen přesným zjištěním skutečnosti. Pozemky se nenachází mimo zástavbu, ale naopak uprostřed zástavby.

Nelze předpokládat, že by případné dopravní zatížení zastavěním pozemků cca 22 rodinnými domy překročilo hranici VI. třídy dopravního zatížení. Pokud podle odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je v místě nedostatečná veřejná infrastruktura, pak toto tvrzení není podloženo věcným zdůvodněním, z jakého důvodu nemůže být odpovídající infrastruktura vybudována.

Podle navrhovatelů základními stavebními kameny principu proporcionality je zásada subsidiarity a minimalizace zásahu do individuálních práv. V dané věci je ale zcela zřejmé, že ani zákon, ani analyzované požadavky na územní plán takový excesivní zásah do práv navrhovatele nežádaly. Zpracovatel územního plánu v rozhodnutí o námitkách ani jindy v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy nikdy nezmínil existenci či možnost jiných alternativních řešení, které by byly jistě vhodnější (např. podmiňující investice a posílení infrastruktury), čímž není naplněna podmínka subsidiarity. Napadené opatření obecné povahy proto představuje zásah do vlastnického práva navrhovatelů, jehož komponent užívání věci a požívání jeho plodů významně ovlivňuje. S odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, navrhovatelé dodávají, že i za situace, kdy omezení práva není v rozporu s hmotným právem, může soud zrušit příslušnou část územního plánu, dojde-li v rámci testu proporcionality k závěru, že bez poskytnutí náhrady jde o zásah nepřiměřený. Napadeným opatřením obecné povahy nejsou respektovány zákonem stanovené podmínky a omezení - požadavky rovného zacházení, předvídatelnost právní regulace a minimalizace zásahů do individuálních práv - přičemž zájmy vlastníků nejsou vyváženy. Omezení založená napadeným opatřením obecné povahy představují nové (do této doby neexistující) limity užívání majetku ve vlastnictví navrhovatele. Změna využití pozemků omezuje navrhovatele jako vlastníky nad spravedlivou mírou a překračuje zákonné mantinely územního plánování a nemůže tedy podle navrhovatelů uspět v pátém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tedy co do své proporcionality. Odůvodnění napadeného územního plánu je ohledně sporných pozemků příliš obecné, nekonkrétní a nekorespondující s tím, jak závažný zásah do vlastnického práva regulace územního plánu představuje.

Odpůrce ve vyjádření navrhl, aby soud návrh zamítl. U navrhovatelů nedošlo přijetím napadeného opatření obecné povahy k porušení žádného jejich práva (hmotného ani procesního) takovým způsobem, aby to odůvodňovalo zrušení územního plánu. Zdůraznil, že navrhovatelé zjevně nezaregistrovali změnu § 101d odst. 1 s. ř. s., podle něhož je soud vázán rozsahem a důvody návrhu, přičemž navrhovatelé namítají pouze porušení zásady proporcionality. Dále připomněl, že jde již o čtvrtý návrh na zrušení daného územního plánu, přičemž o dvou předchozích rozhodl Nejvyšší správní soud (rozsudky čj. 4 Ao 6/2011-90 a čj. 4 Ao 7/2011-75) a o jednom Krajský soud v Praze (rozsudek čj. 50 A 4/2012-97). Podle všech uvedených rozsudků prošel územní plán úspěšně prvními čtyřmi kroky tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy; pouze v jednom případě pak „neprošel“ pátým krokem - zásadou proporcionality. Odpůrce konstatoval, že územní plán byl přijat orgánem nadaným pravomocí k jeho přijetí, a to v mezích jeho působnosti. Postup vedoucí k vydání územního plánu, který odpůrce podrobně rekapituluje, byl zákonný. K tomu dodal, že navrhovatelé nevznesli žádnou námitku ani do skončení prvního veřejného projednání územního plánu, ani do skončení opakovaného veřejného projednání územního plánu. Navrhovatel a) uplatnil svoji námitku písemně až přímo na zasedání zastupitelstva dne 29. 3. 2011, které již schvalovalo napadené opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že tato námitka nebyla uplatněna v zákonné lhůtě, odpůrce o ní již nerozhodoval. Navrhovatelé neuvádí nic ohledně rozporu územního plánu s hmotněprávními předpisy. Odpůrce má za to, že územní plán důsledně naplňuje hlavní cíle územního plánování stanovené v § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Byla respektována i ostatní

ustanovení stavebního zákona a taktéž stanoviska dotčených orgánů a sousedních obcí. Územní plán z roku 1995 byl poplatný době svého vzniku. V očekávání rychlého rozvoje obce zahrnul mezi zastavitelné plochy obrovské množství lokalit. Tato očekávání se však nenaplnila především pro naprosto nedostatečnou, resp. v některých oblastech či lokalitách obce v podstatě téměř neexistující veřejnou infrastrukturu, která je zcela určujícím a limitujícím faktorem pro jakoukoliv další zástavbu. Odpůrce proto v územním plánu vyřadil ze zastavitelných ploch celkem 25,45 hektarů pozemků, včetně pozemků navrhovatelů. Tyto pozemky byly územním plánem z roku 1995 zařazeny do ploch určených pro trvalé bydlení s čistě obytnou funkcí s možností realizace výstavby rodinných domů až ve II. etapě, tedy poté, co z ploch zařazených do I. etapy bude již 70% plochy využito nebo investičně podchyceno. Ve stávajícím územním plánu jsou určeny k využití jako NZT - trvalý travní porost, který se na pozemcích fakticky nachází. Nejedná se o pozemky stavební, neboť na ně dosud nebylo vydáno územní rozhodnutí. Pozemky se nachází v části obce, která má nedostatečnou technickou infrastrukturu, chybí zejména kanalizace a příjezdová komunikace s potřebnými technickými parametry. Do blízkosti pozemků nejsou zavedeny inženýrské sítě ani místní komunikace, navíc přes pozemky vede trasa vedení vysokého napětí, jehož eventuální překládka by byla velmi problematičtá a finančně náročná, stejně jako vybudování příjezdové komunikace s potřebnými technickými parametry. Odpůrce se rozhodl zachovat stávající charakter dané lokality a nechce jej narušit cca 25 rodinnými domy a staveništní dopravou.

Odpůrce dále uvedl, že obec Petrov je významnou rekreační oblastí, kde počet rekreačních objektů výrazně převažuje nad počtem objektů k trvalému bydlení a zejména vlastníci rekreačních objektů mají mimořádný zájem na zachování stávajícího charakteru lokality. Petrov je také součástí přírodního parku „Střed Čech“ a na jeho území jsou rovněž dvě evropsky významné lokality NATURA 2000: CZ 0213043 Třeštibok a CZ 0213068 Dolní Sázava. I proto je správné akcentovat i v územním plánu ochranu přírody a zachování stávajícího charakteru celé lokality a naopak potlačit dřívější plány na masivní rozvoj obce. Všechny uvedené argumenty (i mnohé další) byly důvodem vyřazení řady lokalit ze zastavitelných ploch. Řada těchto skutečností je zřejmá ze samotného územního plánu, jiné jsou zřejmé z vyjádření dotčených orgánů. Funkční využití sporných pozemků bylo na základě zadání územního plánu ze zastavitelných ploch vypuštěno. Na této skutečnosti by nebylo možné nic měnit ani v případě, že by navrhovatelé svoji námitku uplatnili řádně a včas, protože by se jednalo o rozpor se zadáním územního plánu, což je nepřijatelné. K vyřazení ze zastavitelných ploch u uvedených pozemků došlo z důvodu, že tyto pozemky jsou ornou půdou požívající ochranu jako zemědělský půdní fond. Ve schváleném zadání územního plánu jsou uvedené pozemky součástí lokality A2, u níž byl uplatněn požadavek na vypuštění ze zastavitelného území, a to zejména z důvodu nemožnosti zajištění odpovídající infrastruktury. Navrhovatelé k návrhu zadání územního plánu ani v rámci opakovaného veřejného projednání neuplatnili námitky, tedy ani nepředložili žádný relevantní důkaz, že by od schválení územního plánu v roce 1995 byly dané pozemky pro zástavbu systematicky připravovány. Odpůrce se dále ohradil proti neférovému zpochybnění erudice autora napadeného územního plánu, a to s odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu, který daný územní plán již přezkoumával. Je toho názoru, že přijetím napadeného opatření obecné povahy žádná práva navrhovatelů nad míru přiměřenou okolnostem porušena nebyla a nedošlo ani k jejich diskriminaci. Nedošlo ani k porušení zásady proporcionality a vedle důvodů již shora uvedených odpůrce doplnil, že rozhodnutí vypustit pozemky navrhovatelů ze zastavitelných ploch nebylo výrazem libovůle zastupitelů, kteří napadené opatření obecné povahy schvalovali, ale bylo výsledkem objektivního posouzení možnosti dalšího rozvoje obce Petrov s ohledem na základní zásady územního plánování a na faktický stav technické

infrastruktury v dané části obce a na reálné možnosti jejího rozvoje. Podle odpůrce jde o harmonický rozvoj obce, jehož posílení sledují i změny schválené v napadeném opatření obecné povahy, v němž je citlivě vyvážen veřejný zájem na dalším rozvoji obce se soukromým zájmem vlastníků nemovitostí. Navrhovatelé, kteří v obci navíc vůbec nebydlí, ale mají zde pouze pozemky, podle názoru odpůrce nejsou na svých právech dotčeni natolik, aby to byl důvod pro vyhovění jejich návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. U jejich pozemků nedochází k žádné zásadní změně, možnost stavět na těchto pozemcích totiž i podle předchozího územního plánu dosud nenastala (v I. etapě nebyla zastavěno 70% ploch). Odpůrce má za to, že schválený územní plán by s ohledem na velmi pečlivý a do detailů propracovaný proces jeho přípravy a schvalování měl obstát v kritériích vhodnosti, potřeby i minimalizace zásahů.

Navrhovatelé v replice k vyjádření uvedli, že odpůrce vědom si vad vydaného opatření obecné povahy, se pokouší nepřezkoumatelnost a logickou nekonzistentnost úvah předložených v odůvodnění dodatečně zhojit. Nepřinesl však žádný nový argument a v zásadě pouze opakuje nepřezkoumatelnou argumentaci obsaženou v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatelé zdůrazňují, že jejich pozemky se nenachází na periferii příslušného katastrálního území, ale uprostřed zástavby, přičemž možnosti napojení na inženýrské sítě nejsou nijak nestandardní. V dané lokalitě byly v poslední době kolaudovány některé rodinné domy (pozemky parc. č. 78/16, 78/15 a 78/18 v k. ú. Petrov u Prahy). Zmíněné pozemky s rodinnými domy jsou např. napojeny na vodovodní řad, který vede při hranici pozemků navrhovatelů. Za jediný potencionální důvod pro přijetí napadeného opatření obecné povahy ve vztahu k těmto pozemkům proto navrhovatelé považovali pouze tvrzené nedostatečné zajištění těchto pozemků obslužnou příjezdovou komunikací, a to v dobré víře, že takové tvrzení je opřeno o hodnověrné podklady. Takové podklady však odpůrce nikdy nezajistil. Ze znaleckého posudku, který na vlastní náklady nechali navrhovatelé vypracovat, však vyplývá, že i tento poslední jediný potencionální důvod pro přijetí napadeného opatření obecné povahy vycházel pouze z obecných, nekonkrétních a spekulativních argumentací. Navrhovatelé proto setrvali na svém návrhu.

Krajský soud v Praze nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Podle § 101 odst. 1 s. ř. s. „*návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem*“. Mezi tyto podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34, www.nssoud.cz).

Územní plán se v souladu s ustanovením § 43 odst. 5 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadený územní plán odpůrce byl vydán zastupitelstvem odpůrce dne 29. 3. 2011, a o existenci napadeného opatření obecné povahy tedy není sporu. Navrhovatelé jsou, jak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí (LV 977 pro k.ú. Petrov u Prahy a obec Petrov) a grafické části napadeného opatření obecné povahy, vlastníky pozemků dotčených napadenou změnou územního plánu (pozemky parc. č. 86/1, 86/2). Navrhovatelé současně tvrdí, že tímto územním plánem byli zkráceni na svých právech. Navrhovatelé tedy jsou v souladu s § 101a odst. 1 zákona s. ř. s. v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimováni. Jak již bylo výše uvedeno, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak

formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelé požadují zrušení označené části napadeného opatření obecné povahy (územního plánu), je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu.

Návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žádný z účastníků ve lhůtě stanovené zákonem neprojevil svůj nesouhlas s takovým postupem soudu.

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Jediná konkrétní námitka vznesená v projednávané věci navrhovateli spočívá jak z hlediska svého formálního označení, tak z hlediska materiálního v přezkumu obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy v pátém kroku shora vymezeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. S ohledem na shora popisovanou vázanost soudu návrhovými body (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a s přihlédnutím k zákonným náležitostem návrhových bodů (§ 101b odst. 2) přitom soud nemohl reflektovat navrhovateli obecně vznesený požadavek o „*vhodnosti přezkumu správnosti procesního postupu*“, neboť „*celý proces vydání probíhal nikoliv zákonem předvídaným postupem*“, a to pro naprostou nekonkrétnost takové námitky. Soud se tedy zabýval toliko otázkou proporcionality napadeného opatření obecné povahy.

Ve vztahu k otázce přezkumu proporcionality napadeného opatření obecné povahy je třeba nejprve upozornit na související klíčová východiska konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plynoucí předně z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, na které ostatně odkazují i navrhovatelé. Podle Nejvyššího správního soudu podmínkou zákonnosti územního plánu je

mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva (jiných věcných práv z něho vyplývajících) mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka nebo v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že *„územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“* Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle.

S ohledem na specifickou podobu procesu územního plánování, jeho význam pro další rozvoj příslušného území i ústavně garantované právo územních samosprávných celků na výkon samosprávy (srov. čl. 99 a násl. Ústavy), však soudní přezkum proporcionality územně plánovací dokumentace nepochybně musí mít své limity. Tyto limity, které lze dovodit z relevantní právní úpravy (viz zejm. § 43 a násl. stavebního zákona) i ze soudní judikatury, spočívají především jak v nezbytném omezení možností zásahů soudu do samotného procesu pořizování územně plánovací dokumentace, tak i v legitimních požadavcích kladených na aktivitu a postup subjektů dotčených územně plánovací dokumentací v průběhu přijímání této dokumentace.

Ve vztahu k míře zásahů soudu do procesu územního plánování lze předně upozornit na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v němž tento soud v rámci přezkumu územně plánovací dokumentace vyslovil, že *„jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (...) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím*

zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržení zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V realitě územního plánování je nutno počítat se značnou variabilitou možných řešení a je v kompetenci příslušných orgánů, aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické podmínky konkrétní obce. V procesu územní regulace je třeba vyvažovat předpoklady pro udržitelný rozvoj území, spočívající v rovnovážném vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, jakož i ekonomický rozvoj a soudržnost místní komunity (srov. též závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42). Jak Nejvyšší správní soud ve své judikatuře v této souvislosti dále zdůraznil, 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 (rozsudek ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103). Stejně tak Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace je třeba řídit zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, 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.

Co se týče požadavků kladených na aktivitu a postup subjektů dotčených územně plánovací dokumentací v průběhu přijímání této dokumentace, zde lze předně odkázat na závěry plynoucí z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116 (č. 2215/2011 Sb. NSS), podle něhož, pokud 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, mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže 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. Tyto závěry následně Nejvyšší správní soud doplnil ve svém rozsudku ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, z něhož se výslovně podává, že *„z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem..., zejména přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti,*

aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“.

Relevantní právní úpravu ve vztahu k možnosti vznášet proti návrhu územního plánu námitky či připomínky představuje ustanovení § 52 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož, ve znění rozhodném pro projednávanou věc, „o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. K veřejnému projednání přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem“ (odst. 1). „Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti“ (odst. 2). „Nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány uplatní na závěr veřejného projednání své stanovisko k připomínkám a námitkám. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny“ (odst. 3).

Jak plyne v projednávané věci ze správního spisu, navrhovatelé nevznesli námitky či připomínky ani v rámci veřejného projednání návrhu napadeného územního plánu konaného dne 8. 4. 2010 ani v rámci jeho opakovaného veřejného projednání konaného dne 30. 9. 2010, ostatně sami tuto skutečnost ani nerozpoukají. Jak plyne z kopie podání navrhovatele a) předloženého soudu odpůrcem a označeného jako „Nesouhlas se změnou v územním plánu“, v němž navrhovatel „žádá o přehodnocení připravované změny územního plánu“ s tím, že „tato změna znehodnocuje jeho investici a těžce zasahuje do jeho vlastnických práv“, bylo toto podání doručeno obecnímu úřadu odpůrce až dne 29. 3. 2011 (den vydání územního plánu), tedy ve smyslu ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona opožděně. Jestliže tedy k němu odpůrce v dané věci nepřihlížel, postupoval zcela v souladu s citovaným ustanovením.

Při aplikaci výše obsáhle citovaných závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu (především posledně zmiňovaného rozsudku ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43) na projednávanou věc je tedy především zjevné, že navrhovatelé se sami zbavili možnosti, aby jejich argumentace týkající se nepřiměřenosti regulace územního plánu ve vztahu k jejich pozemkům byla odpůrcem detailně vypořádána, neboť nevyužili svého práva brojit proti návrhu územního plánu podáním řádných a včasných námitek či připomínek. V dané věci přitom nejsou ani dány žádné objektivní důvody, které by tento postup navrhovatelům znemožnily (navrhovatelé žádné takové důvody netvrdí a ani ze správního spisu žádné takové důvody nevyplynuly). Za těchto okolností tedy v souladu s citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu není možné, aby soud hodnotil odůvodnění napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality ve světle detailní argumentace navrhovatelů, kterou neměl odpůrce v průběhu pořizování a přijímání územního plánu k dispozici. Pokud by takto soud postupoval a podrobně by srovnával např. závěry plynoucí z navrhovatelů předloženého znaleckého posudku s odůvodněním napadeného opatření obecné povahy, popřel by tak nejen předchozí průběh pořizování daného územního plánu, ale zjevně by takto postupoval též v rozporu se shora popisovanou zásadou zdrženlivosti zásahů soudní moci do práva na výkon územní samosprávy.

Nad rámec výše uvedeného Krajský soud v Praze dodává, že si je dobře vědom nutnosti rozlišovat mezi povinnostmi pořizovatele územního plánu odpovídajícím způsobem

odůvodnit připravovanou regulaci na straně jedné a na straně druhé jeho povinností odůvodnit konkrétní omezení, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná, resp. pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat (srov. závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 AOs 4/2012-31). V případě posuzovaného záměru spočívajícího ve změně funkčního využití pozemků, které podle původního územního plánu z roku 1995 náležely do zastavitelného území a rozvojového území obce (byly zařazeny do II. etapy výstavby), a to na plochy NZT plochy zemědělské a trvalé travní porosty, je třeba připustit, že tato změna představuje dosti významný zásah do vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků (má vliv nejen na podmínky, za jakých mohou vlastníci pozemky užívat a požívat jejich plody a užitky, ale zejména též na jejich oprávnění s těmito pozemky nakládat, mimo jiné na nich realizovat výstavbu). Ze své podstaty tedy taková změna nemůže být provedena způsobem, který by neměl odpovídající oporu v odůvodnění opatření obecné povahy (územního plánu) případně by taková změna vykazovala znaky diskriminace některých dotčených subjektů či libovůle ze strany odpůrce. V takové situaci by samozřejmě bylo na místě, aby soud i přes výše zmiňovanou zásadu zdrženlivosti při posuzování proporcionality napadeného opatření obecné povahy poskytl soudní ochranu i těm osobám, které proti územnímu plánu nebrojili v procesu jeho přijímání podáním námitek či připomínek. Zde je nutno zdůraznit, že to však není případ projednávané věci. Nelze totiž především přehlédnout, že změna funkčního využití pozemků se v případě posuzovaného územního plánu netýkala pouze pozemků navrhovatelů, ale i řady dalších pozemků (lokality A1 - A 18), a že provedené změny byly odpovídajícím způsobem odůvodněny. Vedle navrhovatelů citovaného odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v samotném návrhu (odůvodnění textové části, část B.2., str. 4), je v rámci textové části daného územního plánu, v části C1 (str. 11) výslovně uvedeno, že *„požadavek zadání ÚP na redukci zastavitelných ploch oproti stávajícímu ÚPnSÚ Petrov byl shledán naprosto oprávněným, neboť i stávající návrh umožňuje rozsáhlou výstavbu (100 RD v zastavitelných plochách, 149 chat v přestavbě na bydlení a 63 proluk k výstavbě RD). Plochy vypuštěné ze zastavitelných ploch se navíc nacházely v dopravně obtížně dostupných lokalitách (lokality A2 až A11, A14, A 16 a A 18 zadání ÚP), kdy by vybudování potřebné dopravní i technické infrastruktury bylo pro obec příliš nákladné navíc s negativním dopadem na životní prostředí v obci (zvýšení dopravní zátěže) i chatových osadách.“* Přestože toto odůvodnění lze nepochybně ve vztahu ke konkrétním námitkám navrhovatelů vzneseným v návrhu na zrušení příslušné části územního plánu považovat za velmi obecné až minimalistické, je zdejší soud toho názoru, že se jedná o odůvodnění konzistentní, logické a především dostatečné v situaci, kdy proti regulaci provedené územním plánem dotčené subjekty zákonem předvídaným způsobem nebrojí (námitkami či připomínkami). Ostatně ani požadavky vznášené na územní samosprávné celky pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání v případě vznesených námitek (připomínek) by *„neměly být přemrštěné a ... výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování“* (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

Námitku (návrhový bod) spočívající v přezkumu proporcionality napadeného opatření obecné povahy, na níž byl projednávaný návrh postaven, s ohledem na výše uvedenou argumentaci zdejší soud neshledal důvodnou, a proto návrh zamítl (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení před soudem ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. Navrhovatelé právo na náhradu nákladů řízení nemají, neboť ve věci nebyli úspěšní. Úspěšnému odpůrci přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 6.800 Kč. Náklady odpůrce jsou představovány odměnou jeho zástupce, která se skládá ze dvou úkonů právní služby po 3.100 Kč (převzetí zastoupení a vyjádření k návrhu) podle ustanovení § 7,

§ 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, k čemuž je třeba připočítat dvakrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že neshledal důvodným návrh odpůrce, aby odměna jeho zástupce byla zvýšena na dvojnásobek dle ustanovení § 12 odst. 1 advokátního tarifu. Soud nezpochybňuje odbornou náročnost úkonů činěných v daném řízení zástupcem odpůrce, nemohl však především přehlédnout, že argumentace (obrana) odpůrce se nejen co do své podstaty, ale i co do formulace řady konkrétních právních závěrů, shoduje s argumentací, kterou již odpůrce užil ve věci projednávané u zdejšího soudu pod sp. zn. 50 A 4/2012. Proto soud k navýšení odměny zástupce odpůrce nepřistoupil.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze 12. května 2014

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová