



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Jarmily Ďáskové a JUDr. Jany Kubenové v právní věci žalobce **MUDr. J.K.**, bytem, zast. Mgr. Bc. Peterem Mrázikem, advokátem se sídlem Mendlovo náměstí 2a, 603 00 Brno, proti žalovanému: **Město Újezd u Brna**, se sídlem Komenského 107, 664 53 Újezd u Brna, zast. Mgr. Bc. Ivo Nejezchlebem, advokátem se sídlem Joštova 4, 602 00 Brno, o žalobě proti opatření obecné povahy – Územní plán Újezd u Brna ze dne 18.6.2012,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á.**
- II. Žalobce je povinen zaplatit žalovanému na nákladech řízení 10.200 Kč na účet zást. žalovaného Mgr. Bc. Ivo Nejezchleba, advokáta se sídlem Joštova 4, Brno, do 30-ti dnů od právní moci rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním ze dne 17.12.2013 doručeným dne 19.12.2013 Krajskému soudu v Brně se žalobce (navrhovatel) domáhal zrušení opatření obecné povahy Územního plánu Újezd u Brna vydaného dne 18.6.2012 usnesením č. 18 zastupitelstva města Újezd u Brna.

Aktivní legitimaci navrhovatel odvozuje od toho, že je vlastníkem pozemku par. č. 2230/1, k. ú. Újezd u Brna, jenž geografickou polohou spadá do oblasti upravované předmětným územním plánem, v důsledku čehož byl bez legitimního důvodu dotčen na realizaci svých hmotných práv (výkon vlastnického práva).

Co se týče otázky zákonnosti procesu přijímání opatření obecné povahy (bod 3 aplikačního algoritmu přezkumu opatření obecné povahy), je navrhovatel přesvědčen, že k jeho vydání došlo v rozporu s ust. § 54 stavebního zákona, resp. příslušných ustanovení

zákona o obcích. Navrhovatel namítá, že v pozvánce na 18. zasedání zastupitelstva konaného dne 18.6.2012, tedy v den, kdy bylo vydáno napadené opatření obecné povahy, je v rámci programu jednání zastupitelstva uveden jediný bod týkající se územního plánu – bod 7 nazvaný „Seznámení se strategickým plánem města, územním plánem, plánem dotací, aj.“, a že naproti tomu v zápisu ze zasedání zastupitelstva ze dne 18.6.2012 je uvedeno, že „ZM schvaluje územní plán města Újezd u Brna“. Navrhovatel je toho názoru, že jestliže bylo účelem zasedání mj. seznámení se s územním plánem, tak pod toto jistě nespadá i otázka schválení, resp. vydání územního plánu. Takový proces podle navrhovatele odporuje zásadě předvídatelnosti práva, protože pozvánka je adresována jak členům zastupitelstva, tak veřejnosti. Schválení územního plánu je podle názoru navrhovatele v takovém případě nutné považovat za exces v jednání zastupitelstva a jeho vydání za nezákonné. Stejně tak navrhovatel považuje za nezákonné nedostatečné informování zastupitelů města o tak závažné a vrcholné činnosti zastupitelstva jako je schválení územního plánu města. Navrhovatel považuje schválení a vydání územního plánu za zcela zásadní akt samosprávy s jedinečnými a dlouhodobými dopady na vnitřní poměry obce, a proto je zcela nezbytné trvat na tom, aby proces jeho přijímání byl naprosto transparentní a zejména zákonný. Protože jde o naprosto zásadní právní akt, navrhovatel s poukazem na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 331/02 a na Metodické doporučení Ministerstva vnitra k činnosti územních samosprávných celků namítá, že nebylo možné využít ani postup podle ust. § 94 odst. 2 zákona o obcích, tedy upravit program jednání na samotném zasedání. Předmětem námítky je materiální zásah do práva zastupitelů, kteří se nemohli na jednání věcně připravit, ale i občanů, kteří nemohli očekávat schválení a vydání napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatel má za nepochybné, že proces vydávání opatření obecné povahy je stížen závažnou procesní vadou, která sama ob stojí jako důvod pro zrušení celého územního plánu.

V další části návrhu navrhovatel namítá rozpor opatření obecné povahy se zákonem. Navrhovatel poukazuje na nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy, a to nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Navrhovatel i přesto, že se námitky netýkají jeho osoby, považuje za zásadní, aby opatření obecné povahy bylo jednoznačně přezkoumatelné jako celek. Navrhovatel namítá, že odůvodnění námítky č. 5 (J. K.) a námítky č. 7 (V. a D. V.) je kusé a odporuje obecným požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí ve smyslu rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Ao 3/2008 a sp. zn. 1 Ao 5/2010.

Zásadní argumentace navrhovatele směřuje do posledního bodu přezkumu – navrhovatel namítá, že při přijímání opatření obecné povahy nebyl akcentován princip přiměřenosti právní regulace. Navrhovatel namítá, že faktickým dopadem přijetí nového územního plánu je zmenšení plochy pro výstavbu individuálního bydlení a to i bez srovnání s předchozí územní regulací. Jestliže při koncipování nového územního plánu mělo dojít k tomuto negativnímu zásahu, který má významné konsekvence v podobě snížení využitelnosti pozemku či snížení tržní hodnoty, pak byl odpůrce podle názoru navrhovatele povinen pečlivě posoudit dopady takových řešení. Navrhovatel má za to, že mohl zcela jistě požadovat, aby přiměřenost zásahu veřejné moci vůči zmenšení plochy pro individuální bydlení byla vyvážená a v případě, že neexistuje veřejný zájem na omezení plochy k individuálnímu bydlení, resp. existuje dokonce lepší řešení, pak bylo nutné toto lepší řešení zvolit. Navrhovatel odkazuje na obsah námitek Mgr. B. vznesených v námitkovém řízení, které byly též postaveny na nepřiměřeném zásahu do vlastnických práv. Navrhovatel poukazuje na to, že paní Mgr. B. namítala, že část jejího pozemku se bez bližší analýzy mění na zemědělskou plochu, a že již od roku 2010 žádala, aby při zpracování nového územního plánu nedošlo k žádné změně. Navrhovatel uvádí, že námitka Mgr. B. byla později rozšířena o věcnou připomínku, že je možno ochrannou protipovodňovou hráz, která dělí pozemek ve

vlastnictví navrhovatele a je označena jako plocha „T“ přesunout, resp. navrhnout takovou variantu, aby bylo možné zároveň realizovat stavbu ochranné hráze a nezneškodit pozemky v dané lokalitě. Navrhovatel je toho názoru, že pokud odpůrce od roku 2010 na připomínky a námitky nereagoval, nemohl dospět ke konformnímu řešení.

Na podporu své argumentace navrhovatel dokládá přípis Povodí Moravy, s.p. ze dne 6.6.2012 adresovaný odpůrci. Navrhovatel uvádí, že hlavním obsahem tohoto podání je grafický návrh alternativního vedení protipovodňové hráze s tvrzením, že „posun hráze nebude mít negativní vliv na výšku povodňových hladin v území.“ a jde také o návrh, který minimalizuje zásah do vlastnického práva vlastníků předmětných pozemků. Navrhovatel poukazuje na to, že při tvorbě územního plánu nebylo konzultováno s Povodím Moravy žádné řešení, které by mohlo respektovat práva vlastníků pozemků, jež byli návrhem územního plánu dotčeni.

Navrhovatel připouští, že na začátku tvorby územního plánu v roce 2010 mohl návrh protipovodňových opatření zcela bezpochyby respektovat záplavová území vycházející z vydaných mapových podkladů Krajského úřadu Jihomoravského kraje, neboť bylo třeba definovat výchozí stav. Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že státní podnik Povodí Moravy navrhl protipovodňová opatření formálně a že stavba hráze byla určena „odhadem na základě charakteristických linií ortofotomapy“ (viz odpověď na otázku č. 5 Přípisu ze dne 9.5.2012). Navrhovatel však má za to, že je na orgánu územního plánování, aby funkčně navázal protipovodňová opatření na stávající a potenciální výstavbu a inicioval takové změny povodňové koncepce v zájmu komplexnosti řešení území města. Navrhovatel poukazuje rovněž na diametrálně rozdílný způsob v přístupu ke změnám navržených protipovodňových opatření ve směru od obce Hostěrádky, přestože po obou stranách toku byly návrhové plochy určené k zástavbě rovnocenně hodnotné. Důsledkem tohoto přístupu je, že návrhová plocha určená k zástavbě podél severní i jižní strany toku byla střídavě nechráněna a chráněna. Toto nekoncepční střídání protipovodňových opatření z jižní a ze severní strany zcela bez systematiky a logického odůvodnění či návaznosti na okolní terénní konfiguraci podle navrhovatele nasvědčuje selektivnímu přístupu bez legitimního odůvodnění.

Navrhovatel má za to, že jen tehdy, pokud by se Povodí Moravy postavilo ke změně polohy protipovodňové hráze negativně, bylo by legitimní uvažovat nad preferencí zájmu veřejného (stavby hráze) na úkor vlastníků pozemků. Pokud však tyto dva zájmy mohly koexistovat bez závažnější újmy vedle sebe, postup odpůrce svědčí o zásadní nedůslednosti při tvorbě územního plánu a neproporcionality jeho řešení.

Z výše uvedených důvodů navrhovatel navrhuje, aby soud rozsudkem opatření obecné povahy – územní plán města Újezd u Brna ze dne 18.6.2012 dnem nabytí právní moci rozsudku zrušil a uložil odpůrci povinnost uhradit navrhovateli náklady řízení.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 11.2.2014 uvedl, že návrh považuje za nedůvodný.

K námitce týkající se nezákonnosti procesu přijetí územního plánu odpůrce konstatuje, že proces přijetí byl zcela v souladu se zákonem, přičemž jednotlivé úkony pořizovatele územního plánu i odpůrce jsou dokladovány předkládaným spisem. Odpůrce uvádí, že návrh územního plánu byl v souladu se zákonem dle oznámení ze dne 22.3.2012 vystaven k veřejnému nahlédnutí v době od 13.4.2012 do 15.5.2012 a že dne 15.5.2012 proběhlo veřejné projednání návrhu územního plánu, kdy do tohoto termínu bylo možné uplatnit

stanoviska, námitky, připomínky. Pokud jde o schválení územního plánu dne 18.6.2012, byl tento podle názoru odpůrce schválen na řádně a včas svolaném jednání zastupitelstva odpůrce. Bod č. 7 programu jednání zastupitelstva dle pozvánky byl podle názoru odpůrce formulován tak, že z jeho obsahu bylo možné dovodit projednání územního plánu, včetně jeho schválení. Schválení územního plánu tak nebylo bodem programu, který by byl dodatečně zařazen a proti jednotlivým bodům programu nikdo z přítomných členů zastupitelstva ničeho nenamítal. Podle názoru odpůrce nelze navrhovateli přisvědčit v tom, že by předmětný územní plán nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem.

Ve vztahu k námitce týkající se tvrzené nepřezkoumatelnosti odůvodnění jednotlivých námitek odpůrce konstatuje, že navrhovatel není k této námitce aktivně legitimován. Odpůrce uvádí, že navrhovatelem tvrzená nepřezkoumatelnost odůvodnění usnesení o vyhlášení územního plánu ve vztahu k námitkám těchto účastníků nepředstavuje zkrácení práv navrhovatele, který žádnou námitku v procesu schválení územního plánu neuplatnil. Nadto i po stránce věcné odpůrce považuje tuto námitku za nedůvodnou.

Pokud jde o tvrzený zásah do práv navrhovatele spočívající ve změně části pozemku náležejícího do vlastnictví navrhovatele na plochu „T“ určenou pro výstavbu protipovodňové hráze, tj. plochu technické infrastruktury, poukazuje odpůrce na odůvodnění usnesení o schválení územního plánu. Při určení rozsahu plochy technické infrastruktury byl odpůrce vázán rozhodnutím Odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje o stanovení záplavového území a souvisejících stanovisek Povodí Moravy s.p., na jejichž podkladu byla dotčená část územního plánu zpracována. Odpůrce uvádí, že individuální zájem navrhovatele tak v daném případě nutně musel být potlačen s ohledem na nepoměrně širší zájem veřejný na stabilitě protipovodňových opatření a prevence v daném území.

Z výše uvedených důvodů považuje odpůrce návrh za nedůvodný a navrhuje, aby soud návrh rozsudkem zamítl.

V reakci na vyjádření odpůrce byla soudu dne 17.3.2014 doručena replika navrhovatele, v níž navrhovatel setrvává na svém stanovisku vyjádřeném již v podaném návrhu. K procesu vydání územního plánu navrhovatel opětovně namítá, že pod obsah pojmu „seznámení se s územním plánem“ uvedený v pozvánce nelze žádným právním výkladem dospět k závěru, že předmětem jednání zastupitelstva bude vydání územního plánu včetně např. rozhodnutí o námitkách. Navrhovatel v této souvislosti odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 9/2011-79 a č. j. 4 Ao 2/2011-47. Navrhovatel namítá, že jestliže vydání územního plánu vzešlo de facto v průběhu jeho jednání bez pozvánky, přičemž ani zastupitelé nebyli seznámeni se stanovisky Povodí Moravy s.p., pak nemohlo dojít ke kvalifikovanému rozhodnutí. V rámci transparentnosti rozhodování o vydání územního plánu podle navrhovatele zcela absentuje možnost zhodnotit nové podklady, jež mohly směřovat např. k úpravě územního plánu; z postupu odpůrce je naopak jistá netransparentnost, která nemůže jít k tíži žalobce. K namítané nepřezkoumatelnosti navrhovatel namítá, že jestliže je navrhovatel dotčen územním plánem a o jeho žalobní legitimaci není pochybnost, pak je nutno dospět k závěru, že je legitimován namítat přezkoumatelnost opatření obecné povahy jako celku. Rozhodnutí o námitkách, byť věcně se týkajících jiných osob, je integrální součástí opatření obecné povahy. Při opačném výkladu by bylo nutné dospět k závěru, že navrhovatel je aktivně legitimován pouze k části opatření obecné povahy, nicméně takový výklad je nesystematický. Navrhovatel poukazuje na to, že nenamítá pouhou existenci procesních vad, ale rovněž vyjadřuje a zdůvodňuje, že je předmětným územním plánem dotčen na svých právech. Co se týče namítaného porušení

zásady proporcionality, navrhovatel připomíná, že část pozemku v jeho vlastnictví je dotčena navrženými protipovodňovými opatřeními, zatímco druhá (západní) část nikoliv. Navrhovatel rovněž namítá, že odpůrce před vydáním územního plánu nezohlednil stanoviska Povodí Moravy s.p., ani řádně neodůvodnil způsob určení ploch záplavového území. Navrhovatel za zásadní pochybení považuje právě absenci odůvodnění legitimacy územního plánu.

Dne 18.3.2014 bylo Krajskému soudu v Brně doručeno doplnění vyjádření odpůrce, v němž odpůrce k otázce informování obecního úřadu o místě, době a programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce uvádí, že pro posouzení otázky splnění informační povinnosti je nutno v každém konkrétním případě zkoumat, zda fakticky vešlo ve známost, kdy a o čem bude zastupitelstvo jednat, aby občané obce měli reálnou možnost využít svého práva se tohoto jednání zúčastnit a uplatňovat na něm práva občanů obce ve smyslu ust. § 16 odst. 2 zákona o obcích. Podle názoru odpůrce lze soudit, že samotná skutečnost, kdy by informace nebyla zveřejněna způsobem předpokládaným v ust. § 93 odst. 1 zákona o obcích, by neměla mít automaticky za následek nezákonnost usnesení přijatých na zasedání zastupitelstva, pokud by občané obce měli reálnou možnost dozvědět se o skutečném obsahu připravovaného zasedání zastupitelstva. Odpůrce uvádí, že ze spisového materiálu je patrné, že proces přípravy opatření obecné povahy, uplatňování námitek i jejich projednání byl zcela v souladu se zákonem, a že z obsahu pozvánky k jednání zastupitelstva je patrné, že veřejnost i zastupitelé disponovali v zákonné lhůtě informací o tom, že předmětem jednání zastupitelstva bude rovněž obsah územního plánu. S ohledem na to, že v tomto okamžiku již uplynuly zákonné lhůty pro podávání návrhů k doplnění územního plánu, námitek i připomínek, měla podle názoru odpůrce veřejnost právo toliko k programu vystoupit, k čemuž jí informace o projednávání předmětného bodu zastupitelstva byla dostatečným podkladem; stejně tak členové zastupitelstva byli řádně a včas informováni o předmětu jednání a dokumentace územního plánu jim byla k dispozici v takovém rozsahu, aby o jeho vydání bylo možno z jejich strany informovaně rozhodnout. Odpůrce proto zastává názor, že formulace programu jednání zastupitelstva nemůže představovat důvod pro zrušení územního plánu. Nad rámec uvedeného odpůrce uvádí, že vzhledem k tomu, že eventuálním nedostatkem je zatížena pouze pozvánka programu k jednání zastupitelstva, zastupitelstvo obce zvažuje postup, kterým by tento vadný akt, tj. rozhodnutí o vydání územního plánu ze dne 18.6.2012 v rámci řádně svolaného jednání zrušilo a opětovně rozhodlo o vydání územního plánu v nezměněné podobě. V této souvislosti odpůrce žádá soud, aby v rámci svého rozhodnutí vyslovil k možnosti tohoto postupu závazný právní názor.

Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy a dospěl k následujícím závěrům.

Napadené opatření obecné povahy – územní plán Města Újezd u Brna ze dne 18.6.2012 krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), v mezích uplatněných návrhových bodů, ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a působnost odpůrce k vydání územního plánu, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání územního plánu, přičemž dopěl k závěru, že návrh není důvodný.

O návrhu rozhodl krajský soud v souladu s § 51 odst. s. ř. s. bez nařízení jednání, když obě strany s tímto postupem vyslovily souhlas.

Před samotným meritorním 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 tohoto opatření napadeného návrhem, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a formulace závěrečného návrhu.

Územní plán, jakož i jeho změna, se podle ustanovení § 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 Újezd u Brna 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 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 pozemku spadajícího do území regulovaného územním plánem. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: „...*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem*“.

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, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, přitom platí, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu (nebo jeho změny) je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán (nebo jeho změnu) vydalo. V daném případě je tak odpůrce město Újezd u Brna, jehož zastupitelstvo napadený územní plán vydalo.

Krajský soud tak 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, 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.

V prvé řadě je tedy třeba konstatovat, že pravomoc zastupitelstva města Újezd u Brna 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 nikdo ji ani nezpochybnil.

Pokud se jedná o otázku zákonnosti postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy, navrhovatel namítal, že při vydání územního plánu došlo k porušení ust. § 54 stavebního zákona, resp. ust. § 93 zákona o obcích, a to tím, že v průběhu zasedání zastupitelstva města Újezd u Brna dne 18.6.2012 došlo ke schválení územního plánu, přestože v pozvánce na zasedání zastupitelstva bylo v rámci jediného bodu programu týkajícího se územního plánu uvedeno „seznámení se s územním plánem“, pod což nelze schválení územního plánu podřadit. Postup zastupitelstva odpůrce podle názoru navrhovatele odporuje zásadě předvídatelnosti práva a schválení územního plánu je nutné považovat za exces.

Podle ust. § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích) obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud v pozvánce na 18. zasedání zastupitelstva města Újezd u Brna bylo v programu pod bodem 7 uvedeno „*seznámení se strategickým plánem města, územním plánem, plánem dotací, aj.*“, soud má za to, že třebaže formulace předmětného bodu programu připravovaného zasedání zastupitelstva nebyla zvolena zcela vhodně (výslovně z něj nevyplyvá, že v průběhu zasedání zastupitelstva dojde ke schvalování územního plánu), bylo z něj minimálně v obecné rovině zřejmé, že zastupitelstvo obce se na zasedání bude tématem územního plánu zabývat.

I kdyby však soud dospěl k závěru, že při vydání územního plánu tímto postupem došlo k porušení ust. § 93 odst. 1 zákona o obcích, z podaného návrhu nevyplyvá, čím by toto procesní pochybení zasáhlo do právní sféry navrhovatele. Nejvyšší správní soud přitom již opakovaně rozhodl, že důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikováno pod č. 910/2009 Sb. NSS, bod 41). Soud uvádí, že proces vydávání územního plánu se v předmětné době nacházel v takové fázi, že již uplynuly zákonné lhůty pro podávání námitek a připomínek ze strany veřejnosti (lhůta pro podání námitek a připomínek uplynula dne 15.5.2012, kdy proběhlo veřejné projednání návrhu územního plánu), soudu tedy není zřejmé, v čem by mohla mít účast navrhovatele na zasedání zastupitelstva dne 18.6.2012 vliv na konečnou podobu územního plánu. Neobstojí ani námitka navrhovatele, že v průběhu zasedání zastupitelstva nemohlo dojít ke kvalifikovanému rozhodnutí, jelikož zastupitelé nebyli seznámeni se všemi podklady pro vydání územního plánu. Soud má totiž za to, že ať už bylo podle pozvánky na program zasedání zastupitelstva města seznámení s územním plánem nebo jeho schválení, k seznámení zastupitelstva s veškerými podklady pro vydání územního plánu, a to včetně stanoviska Povodí Moravy

s.p. v každém případě došlo, zastupitelstvu města tedy nic nebránilo v možnosti tyto podklady zhodnotit a případně návrh územního plánu vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě.

Pokud navrhovatel namítá nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy, konkrétně nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, soud se touto námitkou nezabýval, neboť dospěl k závěru, že tato není v projednávané věci přípustná. Podle názoru zdejšího soudu je totiž třeba vycházet z toho, že navrhovatel není v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat *actio popularis* - přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tedy nemohou založit námitky týkající se porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla vlastní právní sféry navrhovatele. (Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS a dostupné z www.nssoud.cz.) Případné pochybení odpůrce spočívající v nedostatečném vypořádání rozhodnutí o námitce paní K. a o námitce pana a paní V. nemohlo mít žádný dopad do právní sféry navrhovatele, soud proto otázku, zda tyto námitky byly dostatečně vypořádány, nepřezkoumával.

Posledním, pátým krokem algoritmu je proporcionalita opatření obecné povahy. V projednávané věci je z předloženého správního spisu zřejmé, že navrhovatel nepodal ve fázi projednávání územně plánovací dokumentace žádnou námitku ani připomínku, ač nenamítá, že by mu v tom bránil nějaký objektivní důvod. V této souvislosti soud konstatuje, že ačkoliv nepodání námitek či připomínek není důvodem pro odmítnutí návrhu, 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, 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 mířícím 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, 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. nepodal námitky ani připomínky vůbec), 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 (zejména zmenšení plochy pro výstavbu individuálního bydlení) aktivně legitimován, soudu nepřísluší se těmito námitkami zabývat. V této souvislosti soud dodává, že návrh navrhovatele nemůže být úspěšný ani za situace, kdy navrhovatel odkazuje na námitky vznesené v průběhu řízení před správním orgánem Mgr. B. Jak již bylo uvedeno výše, není přípustné, aby se navrhovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy domáhal přezkumu námitek, které v průběhu procesu územního plánování vznesly jiné osoby.

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

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal vůči navrhovateli právo na náhradu nákladů. Vycházel z toho, že odpůrce nedisponuje vzhledem k velikosti úřadu dostatečným odborným aparátem a bylo na místě, aby pro jednání před soudem udělil plnou moc advokátovi. Ze soudního spisu vyplývá, že zástupci odpůrce vznikly náklady za tři úkony právní služby po 3.100 Kč podle ust. § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a, d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu ve znění účinném od 1.1.2013 (převzetí a příprava věci, vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, doplnění vyjádření) a 3x režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), tj. celkem 10.200 Kč. Tuto částku je navrhovatel povinen uhradit právnímu zástupci odpůrce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních 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 19. března 2014

JUDr. Milada Haplová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová