



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jarmily Ďáskové a Mgr. Petra Sedláka, v právní věci navrhovatele **Ing. L. M., Ph.D.**, zastoupeného Mgr. Martinem Žákem, advokátem, se sídlem Heleny Malířové 281/13, Praha 6, proti odpůrci **městysu Pozlovice**, se sídlem Hlavní 51, Luhačovice, zastoupenému JUDr. Jiřím Frajtem, advokátem, se sídlem Masarykovo nám. 177, Valašské Klobouky, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2012, územního plánu Pozlovice (usnesení ze dne 29. 3. 2012 č. 7/II/2012/ZM),

t a k t o :

I. Návrh **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Včas podaným návrhem ze dne 17. 12. 2013 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 2/2012, schváleného dne 12. 3. 2012 zastupitelstvem obce Pozlovice, a to usnesením č. 7/II/2012/ZM. Jedná se o územní plán ve smyslu ustanovení § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „stavební zákon“), eventuálně zrušení tohoto

opatření obecné povahy „v části týkající se pozemků poz. p. č. 1128/7, p. č. 1130/4, p. č. 1130/1, p. č. 1102/3, p. č. 1010/6, p. č. 1010/5, poz. p. č. 1010/4, p. č. 1130/3, p. č. 1112/4, p. č. 1155/2 a č. 1155/3, p. č. 1163, poz. p. č. 1157, p. č. 1150, p. č. 1141, p. č. 1142/2, p. č. 1142/3, p. č. 1100/3, p. č. 1128/5 nacházejících se v katastrálním území Pozlovice“ (přesná citace petitu návrhu). Je třeba ovšem uvést, že pozemky p. č. 1150, 1155/2, 1155/3 a 1163 v katastrálním území Pozlovice neexistují.

[2] Navrhovatel se již v minulosti domáhal před zdejšími soudem zrušení opatření obecné povahy, a to návrhem ze dne 10. 7. 2012, který byl veden pod sp. zn. 65 A 3/2012. Tomuto návrhu bylo nejprve částečně vyhověno, když opatření obecné povahy bylo v části týkající se plochy označené velkým písmenem „K“, která sestává z parcel parcelních čísel 967/23, 967/24, 967/27, 967/28, 967/29, 967/30 a 967/46, vše v katastrálním území Pozlovice, zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 10. 10. 2012, č. j. 65 A 3/2012-75. Později však Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil rozsudkem ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 A 2/2012-27, s tím, že navrhovatel nebyl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, když požadoval zrušit opatření obecné povahy v části „Nad Mlýnem“, ačkoli se jeho pozemky v této oblasti nenacházely. Krajský soud v Brně tedy vázán právním názorem kasačního soudu návrh odmítl pro nedostatek aktivní legitimace. O věci samé tak nebylo rozhodnuto.

II. Obsah návrhu

[3] Navrhovatel tvrdí, že odpůrce při pořizování územního plánu překročil meze své zákonné působnosti, a to tím, že pozemky nezákonně zastavěné zařazuje v územním plánu do zastavěného území jako plochy určené k rodinné rekreaci (RI) nebo k bydlení (BI). Dochází tak k nezákonné a souhrnné legalizaci předchozích porušení stavebního zákona.

[4] Navrhovatel uvádí, že pro soud je stěžejní otázkou zjistit, zda navrhovatel byl ve shodné nebo obdobné pozici jako vlastníci okolních pozemků, jež byly zařazeny do zastavěného území. K tomu je nutné přezkoumat změny provedené územním plánem v roce 2011 oproti stavu v územním plánu z roku 1996. Jedná se konkrétně o změny na pozemcích p. č. 1128/7, p. č. 1130/4, p. č. 1130/1, p. č. 1102/3, p. č. 1010/6, p. č. 1010/5, p. č. 1010/4, p. č. 1130/3, p. č. 1112/4, p. č. 973/3, p. č. 1155/2, p. č. 1155/3, p. č. 1163, p. č. 1157, p. č. 1150, p. č. 1141, p. č. 1142/2, p. č. 1142/3, p. č. 1100/3, p. č. 1128/5 a p. č. 967/22.

[5] Navrhovatel namítá, že výše zmíněným postupem došlo k jeho diskriminaci, neboť jeho pozemky p. č. 967/46 (o evidované výměře 230 m²) a p. č. 967/30 (o evidované výměře 25 m²), vše zapsáno v katastru nemovitostí na listu vlastnictví č. 1066 pro katastrální území Pozlovice, nebyly zařazeny do zastavěného území, neboť se o to snažil legální cestou, zatímco pozemky těch, kteří tak činili nezákonně, byly do zastavěného území následně zařazeny. Nezákonné postupy tak byly zlegalizovány.

[6] Další námitka spočívala v tom, že o námitkách navrhovatele, uplatněných dopisem ze dne 9. 12. 2011, nebylo řádně rozhodnuto. V odůvodnění odmítnutí námítky se odpůrce zabývá jen dopravní zátěží, přechází však skutečnost, že případné zastavení pozemků malým rekreačním objektem se četnost jízd navrhovatele sotva může zvýšit vzhledem k dosavadnímu stavu, kdy navrhovatele své pozemky hojně navštěvuje. Odůvodnění se nezabývá hustotou zalidnění, porušováním rovnosti občanů a porušováním cílů a úkolů územního plánování.

III. Vyjádření odpůrce

[7] K návrhu na zrušení opatření obecné povahy se dne 3. 2. 2014 vyjádřil odpůrce. Domnívá se, že návrh není důvodný, a proto navrhuje, aby byl zamítnut. Zároveň souhlasí, aby ve věci bylo rozhodnuto bez jednání.

[8] Odpůrce nejprve uvádí, že navrhovatel není aktivně legitimován k podání návrhu. Pokud jde o návrh na zrušení celého územního plánu, navrhovatel netvrdí žádné skutečnosti, z nichž by bylo možné dovodit, jak byl celým územním plánem zkrácen na svých právech. Pokud jde o eventuální návrh na zrušení části územního plánu, ani zde není navrhovatel legitimován, neboť není vlastníkem předmětných pozemků. Navrhovatel rovněž netvrdí žádný zásah do svého vlastnického práva.

[9] Navrhovatel uvádí, že jeho působnost k přijetí územního plánu byla dána ustanovením § 5 odst. 1 ve spojení s § 54 odst. 1 stavebního zákona. Námitka nedostatečné působnosti tak není důvodná.

[10] K námitce nepřezkoumatelnosti odpůrce uvedl, že rozhodnutí o námitkách navrhovatele bylo řádně odůvodněno a je soudem přezkoumatelné. Námitky byly vypořádány rozhodnutím v příloze č. 7 pod bodem č. 2 tak, že jim nebylo vyhověno. Odpůrce odkázal na své dřívější vyjádření ve věci vedené pod sp. zn. 65 A 3/2012.

[11] Oblast Luhačovické přehrady, kde se nachází předmětné pozemky, je v Zásadách územního rozvoje Zlínského kraje, schválených usnesením zastupitelstva Zlínského kraje ze dne 10. 9. 2008, č. 0761/Z23/08, vymezena jako součást oblasti nadmístního významu N-SOB1. Územní plán proto preferuje rozvoj cestovního ruchu v této oblasti pro širokou veřejnost na úkor individuální rekreace. Proto jsou v území vymezeny tři plochy pro zařízení hromadné rekreace.

[12] Nové plochy individuální rekreace (dostavba chatové oblasti) byly vymezovány pouze v lokalitách, které jsou dopravně dostupné z veřejně přístupných pozemních komunikací. Šlo pouze o plochu č. 30. Okružní komunikace kolem přehrady, která jako jediná vede k navrhovatelovým pozemkům, není kapacitně vyhovující. Navíc je určena k rekreačním aktivitám (pro chodce, cyklisty, bruslaře). Není pravda, že výstavbou navrhovatelovy chaty nedošlo ke zvýšení provozu na této komunikaci. Pozemky navrhovatele nejsou technicky vybaveny. Individuální výstavba by byla spojena s použitím těžké techniky. K takové zátěži ale není okružní komunikace stavěna. Nachází se v nestabilním území. Navíc se v blízkosti nachází přírodní léčivé zdroje a samotná Luhačovická přehrada.

[13] Tyto důvody byly, byť ve stručnosti, v odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedeny. Odpůrce tedy považuje opatření obecné povahy za přezkoumatelné.

[14] Odpůrce nesouhlasí ani s námitkou nezákonného vymezení zastavěného území. Všechny navrhovatelem „sporné“ pozemky byly do zastavěného území zahrnuty v souladu s ustanovením § 58 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého se do zastavěného území zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to zastavěné stavební pozemky, stavební proluky, pozemní

komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, ostatní veřejná prostranství a další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.

[15] Odpůrce dále argumentoval ustanovením § 189 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého se za zastavěné území považuje současně zastavěné území obce vyznačené podle dosavadních právních předpisů v územním plánu obce nebo v regulačním plánu, a to po dobu platnosti této územně plánovací dokumentace. V případě pořizování a vydání jejich změny se zastavěné území aktualizuje podle stavebního zákona.

[16] K poslední námitce diskriminačního postupu odpůrce uvedl, že tato byla již dostatečně vyvrácena v předcházejícím řízení v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27. Pokud byly v územním plánu v plochách č. 5730 až 5732 vymezeny plochy individuální rekreace, došlo k tomu pouze v případě těch pozemků, které byly již dříve zastavěny, nebo bylo při místním šetření zjištěno, že jsou pro individuální rekreaci již užívány. Postavení navrhovatele tak bylo odlišné od postavení ostatních vlastníků pozemků v dané lokalitě. Dle odpůrce tedy není pravdou, že by do ploch individuální rekreace byly zařazovány nové, doposud nezastavěné pozemky. Nejde o diskriminační postup.

IV. Replika navrhovatele

[17] Dne 7. 3. 2014 se k vyjádření odpůrce vyjádřil navrhovatel replikou. Úvodem uvedl a vysvětlil, že mu nejde jen o jeho vlastní pozemek, ale i o nápravu zjištěných nezákonností, a to ku prospěchu výjimečné okolní krajiny. Územním plánem měly být zahlazeny nezákonnosti, které se děly již od roku 1996.

[18] Navrhovatel se poté postupně vyjádřil k jednotlivým bodům vyjádření odpůrce. Uvedl, že se cítí být zkrácen na svých právech, neboť jeho legitimní požadavek zastavět svůj pozemek mu byl léta formálně i neformálně odmítán, zatímco ostatním občanům byly povoleny i extrémní zástavby uprostřed lesa, a to v rozporu s původním územním plánem.

[19] Navrhovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, kde tento soud uvedl, že neakceptuje prosté zjištění diskriminace a namísto toho postavil otázku, zda navrhovatel byl ve shodné nebo obdobné pozici jako vlastníci okolních pozemků, jež byly zařazeny do zastavěného území a jak tyto pozice hodnotí relevantní právní úprava. V duchu tohoto rozhodnutí navrhovatel trvá na tom, že došlo k diskriminaci, což doložil příklady staveb v okolí.

V. Posouzení věci krajským soudem

[20] Návrh na zrušení opatření obecné povahy byl podán v zákonné tříleté lhůtě podle ustanovení § 101b odst. 1 soudního řádu správního osobou k tomu oprávněnou podle ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního.

[21] Soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy, vázán rozsahem a důvody, které navrhovatel uplatnil v návrhu (ustanovení § 101b odst. 2 soudního řádu správního). Při přezkumu opatření obecné povahy vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 soudního řádu správního). Dospěl k závěru, že návrh není

důvodný. O návrhu soud rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 soudního řádu správního bez jednání.

K přípustnosti návrhu z hlediska aktivní a pasivní žalobní legitimace

[22] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech.

[23] Otázkami spjatými s posuzováním aktivní legitimace navrhovatele se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v bodech 31, 34 a 37 usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, uvedl: „Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

[24] V bodě 32 rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, k tomu Nejvyšší správní soud dodal, že „potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.“

[25] V daném případě navrhovatel tvrdil, že je vlastníkem pozemku parcelního čísla 967/46 a 967/30 (oba zapsány v katastru nemovitostí pro katastrální území Pozlovice), což si soud ověřil výpisem z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. 1066 pro katastrální území Pozlovice). Ze správního spisu pak vyplynulo, že navrhovatel řádně uplatnil námitky proti napadenému opatření obecné povahy. Své dotčení na právech navrhovatel spatřoval v diskriminaci. Na základě těchto skutečností soud dospěl k závěru, že navrhovatel splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace dle § 101a soudního řádu správního, ale pouze ve vztahu k jeho vlastním pozemkům a námitce nepřezkoumatelnosti a diskriminace.

[26] Návrh na zrušení opatření obecné povahy zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivních práv. To, že je návrhová legitimace podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo. Soud tedy nepřihlížel k tvrzení a námitkám navrhovatele vztahujícím se k ostatním pozemkům. Navrhovatel v replice uváděl, že „*nejde jen o jeho pozemek, ale i o nápravu zjištěných nezákonností, pokud je možná, a to ku prospěchu výjimečné okolní krajiny*“. K tomuto ovšem navrhovatel není aktivně legitimován. Veškerá tvrzení, vztahující se k pozemkům, které nepatří navrhovateli, tak soud hodnotil pouze ve vztahu k tvrzené diskriminaci.

[27] Zároveň je nutno zdůraznit, že otázku aktivní žalobní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl přijatým opatřením obecné povahy diskriminován.

Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy

[28] Krajský soud v Brně vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, podle něhož soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Ve druhém kroku se soud zabývá otázkou, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (jednání *ultra vires*). Ve třetím kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Ve čtvrtém kroku se soud zabývá opatřením obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem (tzv. materiální kritérium) a v posledním kroku se zkoumá soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

[29] Zde je však nutno zdůraznit, že při postupu podle tohoto algoritmu je soud nově (s nabytím účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle ustanovení § 101d odst. 1 soudního řádu správního je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. I přes to je zřejmé, že první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti.

[30] Třetí krok algoritmu (vydání opatření zákonem stanoveným postupem) je z pohledu zkoumané otázky značně ambivalentní: Ve správní praxi nastává široká škála možného porušení procesních předpisů, od případů, kdy procesní pochybení (nezákonný postup) zasahuje celé řízení a všechny jeho účastníky, až k případům, kdy dochází k dílčím pochybením, týkajícím se třeba i jen jednoho účastníka. Stejně tak důsledky porušení procesních pravidel mají nutně různou váhu od případů bez zjiitelného vlivu na výsledek řízení (na hmotněprávní zákonnost a správnost přijatého opatření), až po případy, kdy nedbání pravidel řízení očividně mělo nebo mohlo mít zásadní vliv na zákonnost výsledku (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116). Ve čtvrtém a pátém kroku je již soud vázán rozsahem a důvody samotného návrhu.

První a druhý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy

(pravomoc a působnost k vydání územního plánu)

[31] V první řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc a působnost vydat napadené opatření obecné povahy. Působnost totiž byla navrhovatelem zpochybňována.

[32] K první námitce je tak nutné odkázat na ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

[33] Přezkoumávané opatření obecné povahy bylo skutečně vydáno zastupitelstvem městysu Pozlovice, tedy orgánem obce, který byl k tomuto kroku oprávněn na základě shora citovaného ustanovení stavebního zákona v návaznosti na ustanovení § 171 a následujících správního řádu. Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc předmětné opatření obecné povahy vydat. Je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

[34] Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní 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 otázek, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

[35] Navrhovatel tvrdil, že odpůrce překročil meze své zákonné působnosti, a to tím, že pozemky nezákonně zastavěné zařazuje v územním plánu do zastavěného území jako plochy určené k rodinné rekreaci (RI) nebo k bydlení (BI). Zařazování pozemků do zastavěného území ovšem patří do okruhu věcných otázek, kterými se územní plán zabývá, a proto zde nemohlo dojít k vybočení ze zákonné věcné působnosti. Místní, prostorová ani časová působnost nijak zpochybňována nebyla.

*Třetí krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy
(průběh pořizování územního plánu)*

[36] Jelikož navrhovatel nenamítal procesní nedostatky (vyjma nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o námitkách), krajský soud zkoumal pouze, zda byly dodrženy základní postupy, zejména zda řízení o vydání územního plánu prošlo všemi nezbytnými fázemi (zadání územního plánu, koncept, návrh územního plánu, veřejné projednání, schválení).

[37] Obec Pozlovice měla původně územní plán sídelního útvaru, který byl schválen 17. 7. 1996. Jelikož koncepce tohoto územního plánu již nevyhovovala nové legislativě, rozhodlo dne 10. 2. 2005 zastupitelstvo městysu Pozlovice o pořízení nového územního plánu sídelního útvaru Pozlovice. Poté došlo k přijetí nového stavebního zákona a městys Pozlovice pokračoval v pořizování územního plánu již ve smyslu ustanovení § 44 stavebního zákona. Viz usnesení č. 21/I/2005/ZO.

[38] Ze spisu je také zřejmé, že koordinací prací se stavebním odborem Městského úřadu Luhačovice, tedy s pořizovatelem územního plánu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 písm. a)

stavebního zákona (dále jen „pořizovatel“) byla ve smyslu ustanovení § 47 odst. 1 stavebního zákona pověřena starostka městysu paní Ing. Olga Tkáčová. Ačkoli o tom nebylo v zastupitelstvu přijato písemné usnesení, je zřejmé, že takového pověření se starostce od zastupitelstva dostalo, neboť toto nikdy nebylo žádným zastupitelem rozporováno; ani navrhovatel v této věci nic nenamítá.

[39] Vlastnímu řešení územního plánu předcházelo zpracování Průzkumů a rozborů obce Pozlovice, což byla práce jdoucí nad rámec stavebního zákona a městys Pozlovice ji učinil ve vlastním zájmu. Vyplývá to z pracovních poznámek k dokladové části územního plánu Pozlovice, které jsou součástí správního spisu.

[40] Pořizovatel vypracoval návrh zadání územního plánu. Obsahoval textovou a výkresovou část. Výkresová část konkrétním způsobem vymezila předmět připravovaného územního plánu. V textové části byly (pod body A až O) zpracovány nejružnější požadavky na územní plán (vyplývající z požadavků obce, z politiky územního rozvoje, dalších širších územních vztahů atd.). V bodě N bylo uvedeno, že „vzhledem k tomu, že se v řešeném území nevyskytují žádné významné problémové oblasti, lokality nebo území, není požadováno zpracování variantních řešení, ani zpracování konceptu řešení územního plánu“. Dalším krokem po schválení zadání územního plánu tedy mělo být přímo zpracování návrhu územního plánu.

[41] V souladu s ustanovením § 47 odst. 2 byl návrh zadání územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednání zadání na úřední desce. Stalo se tak veřejnou vyhláškou pořizovatele, sp. zn. 13065/07/24/Ma, č. j. 15961/07/04, která byla vyvěšena dne 23. 7. 2007 a sejmuta dne 9. 8. 2007. Do návrhu zadání bylo možné nahlédnout od 8. 8. 2007 do 7. 9. 2007 u pořizovatele. Kompletní dokumentace návrhu zadání byla rovněž uveřejněna na webových stránkách městysu Pozlovice. Dále pořizovatel zaslal oznámení o projednání návrhu zadání územního plánu Pozlovice šesti sousedním obcím, dvanácti dotčeným orgánům a šesti dalším osobám.

[42] Návrh zadání tedy prošel v období od 8. 8. 2007 do 7. 9. 2007 prvním kolem připomínkování ze strany dotčených orgánů i veřejnosti.

[43] Ze strany dotčených orgánů se v této lhůtě s připomínkami vyjádřily Krajský úřad Zlínského kraje (odbor životní prostředí a zemědělství, odbor dopravy a silničního hospodářství a odbor územního plánování a stavebního řádu), Správa chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty, Ministerstvo zdravotnictví (Český inspektorát lázní Praha), E.ON Česká republika, s.r.o. a Krajská veterinární správa pro Zlínský kraj. Bez připomínek se k zadání vyjádřily Krajská hygienická stanice Zlín, Hasičský záchranný sbor Zlínského kraje, Ministerstvo životního prostředí (odbor výkonu státní správy VII – Olomouc), Ministerstvo zemědělství (pozemkový úřad Zlín), Povodí Moravy (provoz Uherské Hradiště), Zlínská vodárenská, a.s., JMP Net, s.r.o. Brno a Lesy České republiky (správa toků Luhačovice).

[44] Krajský soud v této souvislosti připomíná, že požadavky dotčených orgánů v této fázi nejsou závazné a pořizovatel je nemusí při přípravě návrhu zadání respektovat, aniž by zatížil řízení procesní vadou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169).

[45] Výjimkou je ovšem požadavek krajského úřadu na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, který musí být respektován. Krajský úřad navíc nemá

možnost uvážení, zda tento požadavek uplatní, či nikoli. Tento závěr musí podle ustanovení § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vyplynout z posouzení kritérií uvedených v příloze č. 8 tohoto zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009-111).

[46] Z původního stanoviska Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 22. 8. 2007, č. j. KUZL49601/2007, vyplývalo, že z návrhu zadání územního plánu městysu Pozlovice je nutno z hlediska vlivů na životní prostředí posoudit vybudování golfového areálu jižně od hotelu Vega, rozšíření sportovního areálu severně od bývalého hotelu Kaskáda, plochy pro realizaci jižního obchvatu Luhačovice a parkoviště při příjezdu k přehradní hrázi ze silnice II/492. Městys Pozlovice podal dne 1. 10. 2007 žádost o revizi stanoviska, kde upřesnil své záměry a upustil od vybudování golfového areálu. Na to vydal Krajský úřad Zlínského kraje revizi stanoviska ze dne 14. 1. 2008, č. j. KUZL 65679/2007, kde bylo od nutnosti posoudit vlivy na životní prostředí zcela upuštěno.

[47] Ze strany veřejnosti, zejména občanů městysu Pozlovice, připomínky uplatnilo celkem 14 osob, včetně žalobce. Připomínka žalobce se vztahovala k pozemkům parcelních čísel 967/46, 967/26 a 967/27 u přehrady a týkala se stavby rodinné chaty.

[48] Soud dospěl k závěru, že návrh zadání byl projednán v souladu se stavebním zákonem. Pořizovatel vyhodnotil připomínky a požadavky dotčených orgánů a zapracoval je přiměřeně do textové části zadání územního plánu Pozlovice.

[49] Dne 27. 2. 2008 byl návrh zadání územního plánu schválen zastupitelstvem městysu Pozlovice jako závazný podklad pro zpracování návrhu územního plánu (podle ustanovení § 47 odst. 5 stavebního zákona). Viz usnesení č. 20/II/2008/ZO. Zastupitelstvo rovněž tímto usnesením uložilo starostce Pozlovic paní Ing. Olze Tkáčové zajistit u pořizovatele pořízení návrhu územního plánu. V usnesení není zmínka o tom, že by zastupitelstvo trvalo na zpracování konceptu územního plánu ve smyslu ustanovení § 48 stavebního zákona, a soud má tedy za to, že koncept zastupitelstvo zřejmě nevyžadovalo.

[50] Na základě schváleného zadání územního plánu pořídil pořizovatel návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

[51] Jak je vyžadováno ustanovením § 50 odst. 2 stavebního zákona, ve věci se dne 12. 5. 2010 konalo společné jednání o návrhu územního plánu. Dne 12. 5. 2011 pořizovatel oznámil dotčeným orgánům, krajskému úřadu a sousedním obcím, že se dne 3. 6. 2011 ve 13:00 hodin bude konat opakované společné jednání o návrhu územního plánu. Dotčené orgány byly vyzvány, aby ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání uplatnily stanoviska. Dle prezenční listiny se prvního jednání účastnilo devět osob, druhého potom šest (vždy zástupci Městského úřadu Luhačovice, zástupce Správy CHKO Bílé Karpaty, starostka městysu Pozlovice paní Ing. Olga Tkáčová a zástupci některých dalších dotčených orgánů). Některé další dotčené orgány uplatnily stanoviska písemně.

[52] Na základě ustanovení § 51 odst. 1 stavebního zákona a ustanovení § 12 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti dne 4. 8. 2012 vydal Krajský úřad Zlínského kraje stanovisko k návrhu územního plánu, ve kterém uvedl, že návrh územního plánu má určité nedostatky.

[53] Dne 13. 9. 2012 byla sepsána zpráva Vyhodnocení společného jednání o návrhu územního plánu Pozlovice vč. vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů. Pořizovatel poté do územního plánu zapracoval všechny připomínky a zároveň odstranil nedostatky, zmíněné krajským úřadem, o čemž bylo dne 19. 10. 2011 vydáno krajským úřadem potvrzení, č. j. KUZL 71532/2011. Dle ustanovení § 51 odst. 3 stavebního zákona tak mohlo být pokračováno v pořizování územního plánu.

[54] V souladu s ustanovením § 52 odst. 1 stavebního zákona byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o veřejném projednání na úřední desce. Stalo se tak veřejnou vyhláškou pořizovatele, sp. zn. 14132/2011/24/Pe, č. j. 23134/2011/24, která byla vyvěšena dne 11. 11. 2011 a sejmuta dne 11. 1. 2012. Kompletní návrh územního plánu byl rovněž uveřejněn na webových stránkách městysu Pozlovice a města Luhačovice. Pořizovatel zároveň zaslal oznámení o veřejném projednání návrhu územního plánu městysu Pozlovice, krajskému úřadu, jedenácti dotčeným orgánům, šesti sousedním obcím a šesti dalším osobám.

[55] Soud dospěl k závěru, že celý proces pořizování návrhu územního plánu včetně veřejného projednání byl v souladu se stavebním zákonem, tedy ustanoveními § 50 až 53 stavebního zákona.

[56] Návrh územního plánu byl dne 11. 1. 2012 od 15:00 hodin v zasedací místnosti Obecního úřadu v Pozlovicích veřejně projednán v souladu s ustanovením § 52 stavebního zákona. Dle prezenční listiny se veřejného projednání účastnilo 25 občanů. Žádné dotčené orgány se jednání neúčastnily.

[57] Pořizovatel též ve spolupráci se starostkou Pozlovic paní Ing. Olgou Tkáčovou zpracoval návrh rozhodnutí o námitkách podle ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona, který je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

[58] Navrhovatel se veřejného projednání neúčastnil, ale své námitky uplatnil dopisem mylně datovaným ke dni 12. 12. 2011, odpůrci byl nicméně doručen dne 9. 12. 2011. Námitka tedy byla uplatněna v zákonné lhůtě ve smyslu ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona.

[59] Dne 7. 3. 2012 při zasedání zastupitelstva městysu Pozlovice pořizovatel projednaný návrh územního plánu s odůvodněním předložil zastupitelstvu ke schválení. Zastupitelstvo nejdříve konstatovalo, že návrh územního plánu není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem, s výsledkem řešení rozporů, se stanovisky dotčených orgánů a stanoviskem krajského úřadu a rozhodlo o námitkách tak, jak je uvedeno v odůvodnění opatření obecní povahy.

[60] Zastupitelstvo poté formou opatření obecné povahy vydalo územní plán Pozlovice a souhlasilo se způsobem zohlednění podmínek vyplývajících ze stanoviska Krajského úřadu Zlínského kraje k vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, jak je uvedeno v opatření obecné povahy č. 2/2012.

[61] V souladu s ustanovením § 173 správního řádu zastupitelstvo oznámilo o této skutečnosti veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce Městského úřadu Luhačovice a městyse Pozlovice. Veřejná vyhláška byla vyvěšena dne 12. 3. 2012. V souladu s ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu nabylo opatření obecné povahy účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tedy 28. 3. 2012. Tento den byla veřejná vyhláška také sejmuta.

[62] Ze správního spisu, konkrétně z printscreenu obrazovky webových stránek městysu Pozlovice ze dne 12. 3. 2012, vyplývá, že opatření obecné povahy bylo k dispozici také na elektronické úřední desce.

[63] Na závěr soud konstatuje, že v procesu pořizování územního plánu neshledal žádnou nezákonnost.

*Čtvrtý a pátý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy
(materiální kritérium, zásada proporcionality)*

[64] Navrhovatel uplatnil v návrhu na zrušení opatření obecné povahy tři návrhové body (námitky týkající se vymezení zastavěného území, námitku diskriminace a námitku nepřezkoumatelnosti).

[65] Soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy, neboť z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud by soud dospěl k závěru, že určité rozhodnutí, popř. opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné, pak se z logiky věci (jelikož přezkum není možný) soud nezabývá dalšími námitkami.

[66] Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné, anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat (s ostatními částmi opatření obecné povahy) ve vzájemných souvislostech.

[67] Soud dospěl k závěru, že odůvodnění námitky navrhovatele je zcela postačující, a tedy přezkoumatelné. Soud dává navrhovateli za pravdu, že odůvodnění neobsahuje žádné číselné údaje, ale spíše obecné vágní formulace. Je z nich však patrné, proč nebylo námitce navrhovatele vyhověno. Všechny důvody, které odpůrce následně objasnil ve svém vyjádření ze dne 31. 7. 2012, již v původním odůvodnění byly ve stručnosti obsaženy.

[68] Dále se soud zabýval námitkou vymezení zastavěného území. Tato se ovšem přímo netýkala pozemků ve vlastnictví navrhovatele. Navrhovatel nijak nespecifikoval, jak byl zařazením pozemků p. č. 1128/7, p. č. 1130/4, p. č. 1130/1, p. č. 1102/3, p. č. 1010/6, p. č. 1010/5, p. č. 1010/4, p. č. 1130/3, p. č. 1112/4, p. č. 973/3, p. č. 1155/2, p. č. 1155/3, p. č. 1163, p. č. 1157, p. č. 1150, p. č. 1141, p. č. 1142/2, p. č. 1142/3, p. č. 1100/3, p. č. 1128/5 a p. č. 967/22 do zastavěného území zkrácen na svých právech. Navrhovatel pouze uvedl, že se cítí být diskriminován, neboť tyto pozemky byly zařazeny do zastavěného území, zatímco jeho nikoli. Námitku vztahující se k diskriminačnímu jednání soud ovšem rovněž neshledal důvodnou, a proto tedy nevyhověl ani námitce vymezení zastavěného území.

[69] K tvrzené diskriminaci soud uvádí následující. Územní plán představuje nástroj autonomní realizace místních záměrů a politiky, jádro samostatné působnosti obce. V této souvislosti např. německá nauka hovoří o plánovací svrchovanosti obcí. Do tohoto prostoru svrchovaného uvážení svobodně zvolených politických představitelů obcí je možné zasahovat ze strany správních soudů pouze s maximální zdrženlivostí a jen na základě zákona (viz čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky).

[70] I Nejvyšší správní soud zmiňuje, že „stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem,“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74).

[71] I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práv vlastníka pozemků a vážení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování. 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 tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103).

[72] Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovat celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).

[73] Při hodnocení otázky, zda došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného opatření obecné povahy, soud vyšel ze závěrů Nejvyššího správního soudu vyslovených v rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 Aos 2/2012-27, kde Nejvyšší správní uvedl, že „podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu použitelného pro řízení o opatření obecné povahy podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu platí, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tato obecná zásada správního řízení je však modifikována speciálními zásadami a cíli územního plánování vymezenými v ustanoveních § 18 a 19 stavebního zákona a samotnou povahou daného řízení, neboť na rozdíl od správního řízení, v němž se rozhoduje o konkrétní věci konkrétního subjektu, se v případě opatření obecné povahy jedná sice o akt s konkrétně určeným předmětem, ale s obecně vymezeným okruhem adresátů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98).

Pořizovatel územního plánu proto musí chránit veřejný zájem ve všech jeho možných souvislostech a dbát ochrany jednotlivých soukromých zájmů, které však nezřídka bývají v rozporu nejen mezi sebou, ale i s veřejným zájmem. Jak bylo výše Nejvyšším správním soudem

ozřejmého, při přijímání opatření obecné povahy (zde územního plánu) vyhovění zájmu jedné osoby (jednoho vlastníka pozemků) znamená zásah do práv jiné osoby (jiného vlastníka pozemků). Vyhovění požadavku jednoho subjektu však samo o sobě nemůže znamenat vznik nedůvodné diskriminace třetích osob, neboť vždy je nutné zvážit komplexnost a složitost vztahů řešených opatřením obecné povahy (zde územním plánem) a danou skutkovou situaci.

Za stěžejní proto Nejvyšší správní soud považuje zodpovězení otázky, zda navrhovatel byl ve shodné nebo obdobné pozici jako vlastníci okolních pozemků, jež byly zařazeny do zastavěného území, a jak tyto pozice hodnotí relevantní právní úprava dle stavebního zákona.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se v tomto zákoně rozumí zastavěným územím území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen intravilán). Podle ustanovení § 58 odst. 1 stavebního zákona platí, že na území obce se vymezuje jedno případně více zastavěných území. Hranici jednoho zastavěného území tvoří čára vedená po hranici parcel, ve výjimečných případech ji tvoří spojnice lomových bodů stávajících hranic nebo bodů na těchto hranicích.

Z ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to a) zastavěné stavební pozemky, b) stavební proluky, c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, d) ostatní veřejná prostranství, e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.

Jak si Nejvyšší správní soud ověřil z předchozího územního plánu, nebyly předmětné nemovitosti zahrnuty v minulosti do zastavěného území a nebyly ani součástí intravilánu, jak je definován v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona – tyto skutečnosti přitom nejsou mezi účastníky řízení sporné. Pro zařazení předmětných nemovitostí do zastavěného území je proto stěžejní část ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona, jež vyjmenovává pozemky vně intravilánu, které mají být do zastavěného území zahrnuty. Navrhovatel se v tomto směru dovolával toho, že předmětné pozemky naplňují podmínky obsažené v ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) a e) stavebního zákona. [...]

Předmětné nemovitosti navrhovatele nepředstavují stavební proluku ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, jež učinil v tomto směru. Stěžovatel proto neměl za povinnost předmětné pozemky zahrnout na základě citovaného ustanovení do zastavěného území.

Předmětné nemovitosti rovněž nepředstavují ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví. Jak totiž vyplývá z hlavního výkresu napadeného územního plánu, nejsou okolní pozemky (vyjma okružní komunikace na pozemku parc. č. 1229/2) zahrnuty do zastavěného území. V případě pozemků parc. č. 967/29, 967/23, 967/24, 967/15, 967/26, 967/25 se jedná o lesní pozemky (pozemek určený k plnění funkcí lesa, rozsáhlé chráněné území), resp. trvalý travní porost (zemědělský půdní fond, rozsáhlé chráněné území). Nejvyšší správní soud si z předchozího územního plánu ověřil, že ani

v minulosti tyto pozemky nebyly součástí zastavěného území a že měly stejný charakter, jako mají nyní.

Dovolává-li se navrhovatel toho, že pozemky sousedící s předmětnými nemovitostmi na východě a západě slouží jako pozemní komunikace a mají být zařazeny do zastavěného území podle ustanovení § 58 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, přehlíží v tomto směru dikci citovaného ustanovení, které hovoří o tom, že pozemní komunikace musí sloužit jako vjezd na ostatní pozemky zastavěného území. Pozemky zastavěného území se však severně od předmětných nemovitostí dle územního plánu nenacházejí, neboť zde je les a biokoridor Nad Mlýnem.“

[74] Nejvyšší správní soud pak námitku diskriminace uzavřel tím, že v dané věci „nelze hovořit o jakékoli diskriminaci navrhovatele ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, [...] neboť ačkoli se předmětné nemovitosti nacházejí v oblasti, kde některé pozemky byly do zastavěného území v souladu se stavebním zákonem zařazeny, jsou ve zcela jiné skutkové a právní situaci. Samotná prostorová blízkost na tomto faktu nemůže ničeho změnit. V opačném případě by se totiž vlastníci pozemků, jež hraničí se zastavěným územím nebo zastavitelnou plochou, vždy dovolávali toho, že jsou diskriminováni, a pořizovatel územního plánu by tak musel jako zastavěné území nebo zastavitelnou plochu prakticky určit celé území, kterého se územní plán týká, čímž by došlo k negaci jakéhokoli racionálního územního plánování v daném území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007 - 94). K tomuto výsledku v citované lokalitě ostatně fakticky vyzývá i výrok I. zrušujícího rozsudku krajského soudu, neboť zrušil napadený územní plán ve vztahu k sedmi pozemkům, jež se nacházejí na severním břehu Luhačovické přehrady a jež nejsou zahrnuty do zastavěného území.

Nejvyšší správní soud rovněž nemůže přisvědčit tomu, že by napadený územní plán ve vztahu k předmětným nemovitostem nebyl proporcionální. Z předchozího územního plánu a rovněž ze shodných tvrzení účastníků řízení vyplynulo, že předmětné pozemky nikdy nebyly zařazeny do zastavěného území. Ponechání statu quo, aniž by došlo k nějaké podstatné změně v řešeném území nebo v příslušné právní úpravě, nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu být neproporcionální (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120), protože se do práv navrhovatele novým způsobem jakkoli nezasahuje, nebo v rozporu s legitimním očekáváním navrhovatele, protože na zařazení pozemku do určité kategorie podle představ jeho vlastníka, jestliže nejsou splněny příslušné zákonné podmínky, není právní nárok (srov. početnou judikaturu Nejvyššího správního soudu citovanou níže).

Územní plán, který nezařadil předmětné nemovitosti do zastavěného území, nemůže být pro navrhovatele překvapivý, neboť stěžovatel v průběhu celého pořizování napadeného územního plánu deklaroval, že nehodlá individuální rekreaci v oblasti na severním břehu Luhačovické přehrady podporovat a že do zastavěného území zahrne pouze ty pozemky, které splňují podmínky obsažené v ustanovení § 58 stavebního zákona, a že na předmětných nemovitostech bude zachován status quo. Nelze proto za dané skutkové a právní situace hovořit o tom, že by navrhovatel měl jakékoli legitimní očekávání v tom směru, že jeho požadavku na povolení individuální rekreace bude vyhověno, případně že by zachování stávající situace u předmětných nemovitostí bylo neproporcionální. Argumentace navrhovatele ohledně zařazení pozemků do travních porostů jako „předstupně“ stavebního či rekreačního pozemku je zcela

irelevantní a v rozporu právním řádem. Ostatně princip legitimního očekávání v územním plánování nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy, ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie [...].

Ohledně zařazování pozemků do zastavěného území nebo do zastavitelných ploch a jejich změn oproti minulému územnímu plánu se rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ustálila na stanovisku, že vlastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17), nebo že stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudy rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Co mu však přezkoumávat přísluší, je, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74), nebo že i když se může lokalita jevit jako vhodná pro zastavění, neznamena to, že tato „vhodnost“ bez dalšího znamená nutnost změny funkčního využití. Není úkolem územního plánu vymezit všechny plochy v území jako zastavitelné. Vymezením všech zastavitelných ploch by byly potlačeny další funkce v území. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94).

Postupoval-li stěžovatel (nyní odpůrce – pozn. soudu) ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu tím, že vymezil zastavěné území v dané lokalitě v souladu s ustanovením § 58 odst. 2 stavebního zákona a na předmětných nemovitostech neurčil zastavitelnou plochu s ohledem na to, že se rozhodl individuální a hromadnou rekreaci podporovat na jiných územích s ohledem na dopravní vytíženost obslužné komunikace na parc. č. 1229/2 a na nutnost dořešit infrastrukturu v této lokalitě, nelze mu podle názoru Nejvyššího správního soudu cokoli vytknout, neboť postupoval v souladu s ustanovením § 58 stavebního zákona a se svou pravomocí rozhodovat o územním rozvoji své obce. Nejvyšší správní soud neshledává v postupu stěžovatele dovolávajícího se dopravního vytížení obslužné komunikace rozpory, neboť v oblasti na severním břehu Luhačovické přehrady odmítá jakýkoli další rozvoj individuální rekreace, přičemž ale musí respektovat ustanovení § 58 stavebního zákona a skutečnost, že v minulosti byly objekty k individuální rekreaci v této oblasti nekonceptně povolovány. Dopravní zatížení obslužné komunikace na parc. č. 1229/2 by se nepochybně zvýšilo nejen další stavbou k individuální rekreaci (byť patrně nikoli dramatickým způsobem, jak uvádí krajský soud), ale v krátkodobém horizontu i její samotnou výstavbou v podobě zajištění dovozu a odvozu stavebního materiálu a stavební techniky. Podle Nejvyššího správního soudu nelze odhlédnout ani od důsledků obecné argumentace zvolené krajským soudem ve zrušujícím rozsudku, neboť zařazení do zastavěného území by se s úspěchem mohli následně domáhat všichni vlastníci pozemků kolem obslužné komunikace na parc. č. 1229/2, což by vedlo ke kumulativnímu navýšení dopravní zátěže. Dále by pravděpodobně bylo nutno vyřešit příslušnou infrastrukturu, která dle shodných tvrzení

účastníků v citované lokalitě chybí, což by dále vedlo k navýšení dopravní zátěže. V takovém případě by se charakter této lokality s nejvyšší pravděpodobností citelně změnil.“

[75] Soud tedy dospěl k závěru, že navrhovatel nebyl postupem odpůrce nikterak diskriminován, neboť vyloučení možnosti stavět předmětné nemovitosti stavbou k individuální rekreaci neznamená ve smyslu výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu nezákonnost napadeného územního plánu či neproporcionálnost přijatého řešení. Je totiž věcí odpůrce, aby po zvážení všech zájmů, jež je povinen chránit, stanovil rozvoj příslušného území, přičemž pro zařazení předmětných nemovitostí do zastavěného území nebyly shledány podmínky obsažené v ustanovení § 58 stavebního zákona splněnými a na jejich zařazení do zastavitelné plochy nemá navrhovatel jakýkoli právní nárok a z postupu odpůrce mu nevzniklo ani legitimní očekávání.

VI. Shrnutí a náklady řízení

[76] Jelikož se soud s žalobcem uplatněnou argumentací z důvodů uvedených výše neztotožnil, nemohl opatření obecné povahy označit za nezákonné a rozporné s právními předpisy. Za tohoto stavu věci soudy nezbylo, než návrh v souladu s ustanovením § 101d odst. 2 věty druhé soudního řádu správního jako nedůvodný zamítnout.

[77] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel nebyl ve věci úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá, úspěšnému odpůrci pak žádné náklady nad rámec jeho jinak běžné administrativní činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 19. března 2014

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu