



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D., v právní věci navrhovatele **Ing. L. M., Ph.D.**, zast. Mgr. Martinem Žákem, advokátem se sídlem Heleny Malířové 281/13, Praha 6, proti odpůrci **Městysu Pozlovice**, se sídlem Hlavní 51, Luhačovice, zast. JUDr. Jiřím Frajtem, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 177, Valašské Klobouky, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 2/2012 (územní plán Městysu Pozlovice), schválené dne 12. 3. 2012 zastupitelstvem obce Pozlovice usnesením č. 7/II/2012/ZM, **s e** 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, **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbytku **s e** návrh **z a m í t á**.
- III. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy částku 12.200,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Včas podaným návrhem ze dne 10. 7. 2012 se navrhovatel domáhal zrušení části 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“) v části zastavěného území „Nad mlýnem“. Později návrh upřesnil a uvedl, že se domáhá zrušení opatření obecné povahy v části „podél obslužné komunikace začínající plochu č. 31 a konče plochu č. 32“.

II. Obsah návrhu

[2] Navrhovatel je vlastníkem pozemku parcelního čísla 967/46 (o evidované výměře 230 m²) a pozemku parcelního čísla 967/30 (o evidované výměře 25 m²), vše zapsáno v katastru nemovitostí na listu vlastnictví č. 1066 pro katastrální území Pozlovice (dále jen „pozemky“). Tvrdí, že opatřením obecným povahy byl zkrácen na svých právech a je tedy aktivně legitimován ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 soudního řádu správního.

[3] Pozemky navrhovatele se nachází v ploše označené velkým písmenem „K“, vyznačené v územním plánu světle zelenou barvou, která sestává z parcel parcelních čísel 967/23, 967/24, 967/27, 967/28, 967/29, 967/30 a 967/46 v katastrálním území Pozlovice o celkové rozloze 700 m² (viz dvě strany obrazové přílohy k tomuto rozsudku). Jde o plochu krajinné zeleně.

[4] Navrhovatel se zařazením svých pozemků do této plochy krajinné zeleně nesouhlasí a po odpůrci požaduje zařazení do plochy určené pro individuální rekreaci, a tedy do zastavěného území ve smyslu ustanovení § 58 stavebního zákona. Ze správního spisu vyplývá, že navrhovatel má v plánu postavit na svých pozemcích rodinnou chatu.

[5] K tomu navrhovatel uvádí následující námitky:

II.A Námitky vztahující se k vymezení zastavěného území

[6] Dle navrhovatele je opatření obecné povahy nezákonné, neboť porušuje ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) a e) stavebního zákona, podle kterého se do zastavěného území zahrnují pozemky v intravilánu (s výjimkou určitých typů pozemků) a také pozemky vně intravilánu, a to stavební proluky a další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.

[7] Dle navrhovatele právě jeho pozemky jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území a zároveň tvoří tzv. stavební proluku. Tu lze dle webu www.suburbanizace.cz obecně definovat jako nezastavěný prostor, příp. pozemek, ve

stávající souvislé výstavbě, který nemá žádný konkrétní účel, což ostatně přiznává i odpůrce ve svém dopise ze dne 1. 7. 2008.

[8] Navrhovatel dále poukazuje na porušení ustanovení § 58 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého má hranici zastavěného území tvořit čára vedená po hranici parcel. V opatření obecné povahy ale tato čára vede po přilehlé komunikaci, nikoli po hranici parcel.

[9] Napadené opatření obecné povahy tedy vymezilo zastavěné území „Nad Mlýnem“ (část. plochy označené čísla 5730 až 5732) v rozporu s ustanovením § 52 odst. 2 stavebního zákona.

II.B Námitka diskriminace

[10] Další námitka navrhovatele se týká odůvodnění rozhodnutí o námitkách (příloha č. 7 napadeného opatření obecné povahy). Navrhovatel má za to, že odůvodnění tím, že dalším zahušťováním zástavby (stavbou jeho chaty) by došlo ke zvýšení dopravní zátěže, nemůže obstát. Dotčený územní plán totiž v dané oblasti vymezuje nové rozsáhlé zastavitelné rekreační plochy, pro které ale nebyly shledány negativní vlivy dopravy, ačkoli tyto vyvolávají potřebu další infrastruktury (parkoviště, kanalizace, ...).

[11] Navrhovatel se tedy cítí být oproti jiným subjektům nedůvodně znevýhodněn při výkonu jeho vlastnického práva. Mělo tak dojít k zásahu do jeho ústavně garantovaných práv, zejména čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zároveň byla porušena zásada souladnosti úředních postupů (ustanovení § 8 správního řádu).

II.C Námitka nepřezkoumatelnosti

[12] Poslední námitka spočívá 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.

III. Vyjádření odpůrce

[13] K návrhu na zrušení opatření obecné povahy se dne 2. 8. 2012 vyjádřil odpůrce. Domnívá se, že návrh není důvodný, a proto navrhuje, aby byl zamítnut. Zároveň souhlasí, aby ve věci bylo rozhodnuto bez jednání.

[14] Odpůrce především namítá, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy je vnitřně rozporný. Navrhovatel se domáhá zrušení opatření obecné povahy v části „Nad Mlýnem“. V návrhu pak uvádí, že je vlastníkem pozemků v území označeném jako „LBC Nad Mlýnem“. Z takové formulace není zřejmé, v jaké části má být opatření obecné povahy zrušeno. V územním plánu je vyznačeno „Lokální

biocentrum Nad Mlýnem“ (zkráceně „LBC Nad Mlýnem“). V tomto území se ale nenachází navrhovatelovy pozemky.

[15] K námitce vztahující se k vymezení zastavěného území odpůrce uvádí, že v daném případě nejde o případ proluky. Odpůrce vycházel při vymezování zastavěného území z podkladů evidence nemovitostí z roku 1987. Z ní je patrné, že navrhovatelovy pozemky nebyly součástí intravilánu. Při pořizování územního plánu bylo při místním šetření zjištěno, že stávající zástavba je zástavbou rozptýlenou, jednostrannou, z jihu vymezenou pozemní komunikací, k níž přiléhají plážové plochy Luhačovické přehrady, a ze severu lesními porosty. Z popsaného charakteru vyplývá, že navrhovatelovy pozemky se nenacházejí v souvislé zástavbě.

[16] Odpůrce dále zmiňuje, že nejde ani o pozemky obklopené pozemky zastavěného území, neboť jsou od okolních pozemků odděleny lesními pozemky parcelních čísel 967/15, 967/25, 967/26, 967/37 a 967/38.

[17] Námitka, že bylo porušeno ustanovení § 58 odst. 1 stavebního zákona je zcela lichá. Z katastrální mapy je zřejmé, že hranice zastavěného území je vedeno po hranici parcel.

[18] Ani námitku diskriminačního postupu neshledává odpůrce důvodnou. Navrhovatel brojí proti vymezení zastavěného území v plochách č. 5730 až 5732, když podle něho došlo v dané oblasti ke svévolnému vymezení ploch individuální rekreace jenom na některých pozemcích, zatímco na jiných nikoli. Tak tomu ale dle odpůrce není.

[19] Je nutno vyjít ze Zásad územního rozvoje Zlínského kraje, které oblast kolem Luhačovické přehrady vymezují jako území soustředěné rekreace regionálního významu. Přitom tato oblast trpěla před rokem 1990 intenzivním rozvojem individuální rekreační zástavby, která s sebou nesla řadu negativ (dopravní zatížení, nekoncepční řešení inženýrských sítí, problémy s likvidací odpadů). Tím byla ohrožena kvalita životního prostředí i rozvoj samotného lázeňství. Proto byla rozhodnutím o stavební uzávěře MNV Luhačovice, odboru výstavby, ze dne 30. 4. 1990, č. j. Výst. 142/1990/B, zakázána výstavba mimo jiné staveb individuální rekreace.

[20] Pokud tedy 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.

[21] Není tedy pravdou, že by do ploch individuální rekreace byly zařazovány nové, doposud nezastavěné pozemky. Nejde tedy o diskriminační postup. Odpůrce je veden snahou zlepšit v oblasti kolem přehrady kvalitu životního prostředí.

[22] Odpůrce se domnívá, 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.

[23] 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.

[24] 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.

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

IV. Replika navrhovatele

[26] Dne 4. 9. 2012 se k vyjádření odpůrce vyjádřil navrhovatel replikou. K námitce odpůrce, že návrh není konkrétní, protože není přesně vymezeno sporné území, uvádí, že tuto vadu nelze klást k tíži navrhovatele. Ostatně ani příslušný stavební úřad na žádost navrhovatele nebyl schopen toto území přesně vymežit. Navrhovatel plochu tedy dále upřesnil takto: „Jde o část podél obslužné komunikace začínající plochu č. 31 a konče plochu č. 32.“

[27] Navrhovatel se opět vyjádřil ke všem třem námitkám. Zejména trvá na tom, že jeho pozemky tvoří tzv. proluku. Není možné, aby byl územní plán prezentován jako „hřeben s vylámanými zuby“, kde zastavěné území obsahuje jen komunikaci a pozemky „vyvolených“. Pakliže odpůrce hovoří o tzv. rozptýlené zástavbě, pak se může jednat o částečný stávající stav, nikoli však stav konečný či plánovaný. Tento pojem totiž zákon nezná. Stavební proluka je definována různě. Navrhovatel předložil soudu několik různých definic. V každém případě jde o nepřírozený zjev v územním plánu a je úkolem stavebních úřadů tyto proluky zastavovat.

[28] Navrhovatel dále trvá na tom, že došlo k diskriminaci a uvádí příklady staveb v okolí, které životní prostředí narušují zřejmě více než jedna rodinná chata. Uvádí konkrétní příklady, kterými ukazuje na vnitřní rozpornost a nepravdivost vyjádření odpůrce. Tvrdí, že odpůrce argumentuje pouze obecnými frázemi. Stejně tak není možné argumentovat Zásadami územního rozvoje kraje, které nejsou příliš konkrétní.

[29] Na závěr navrhovatel rozvádí, v čem konkrétně spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Odpůrce totiž neuvádí ani jedno konkrétní číslo, staví jen na obecných formulacích, aniž se opírá o nějaké důkazy. Nebylo také vysvětleno, v čem má být spatřován přírůstek dopravy.

V. Duplika odpůrce

[30] Dne 18. 9. 2012 se k replice navrhovatele vyjádřil odpůrce duplikou, ve které uvedl, že replika navrhovatele obsahuje řadu nepravdivých údajů. Dále trval na tom, že není zřejmé, ve které části má být opatření obecné povahy zrušeno. Odpůrce připomněl, že po zahájení řízení již nelze podle ustanovení § 101b odst. 2 soudního řádu správního návrh na zrušení opatření obecné povahy rozšiřovat. Proto doplnění návrhu o „část podél obslužné komunikace začínající plochu 31 a konče plochu 32“ nemůže být připuštěno.

[31] Odpůrce v duplice setrval na svém původním vyjádření. Opět rozvedl důvody, proč navrhovatelovy pozemky nelze považovat za stavební proluku ani za další pozemky podle ustanovení § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Odpůrce také důkladněji odůvodnil, proč navrhovatel nemohl být nijak diskriminován. Podle názoru odpůrce je zřejmé, že nebyla dána povinnost, aby byly pozemky navrhovatele zařazeny do zastavěného území.

VI. Posouzení věci krajským soudem

[32] 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 (viz bod VI.A tohoto rozsudku).

[33] 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 je důvodný, neboť část opatření obecné povahy je v rozporu se zákonem, a proto podle ustanovení § 101d odst. 2 část opatření obecné povahy zrušil. O návrhu soud rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 soudního řádu správního bez jednání.

VI.A K přípustnosti návrhu z hlediska aktivní a pasivní žalobní legitimace

[34] 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.

[35] 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. exhalacími, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

[36] 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.“*

[37] V daném případě navrhovatel prokázal výpisem z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. 1066 pro katastrální území Pozlovice), že je vlastníkem pozemku parcelního čísla 967/46 a 967/30 (oba zapsány v katastru nemovitostí 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 omezení jeho vlastnického práva, neboť na svých pozemcích nemůže vystavět rodinnou chatu, čímž se cítí být diskriminován, neboť v okolí jiné chaty stojí.

[38] Na základě těchto skutečností soud dospěl k závěru, že navrhovatel splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace dle § 101a s. ř. s.

[39] Zde je však 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 na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepcoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová legitimace je 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.

[40] Pokud jde o osobu pasivně procesně legitimovanou, označil navrhovatel v návrhu ze dne 10. 7. 2012 jako odpůrce Městys Pozlovice. Zde je nutno uvést, že

v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, podle nějž je úkolem soudu, aby v řízení jako s odpůrcem jednal s tím, kdo skutečně odpůrcem být má, a ne s tím, koho třeba i chybně označil v návrhu navrhovatel. Dle ustanovení § 101a odst. 3 soudního řádu správního 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, je v řízení o zrušení územního plánu odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. V daném případě je tak skutečně odpůrcem obec Pozlovice, jejíž zastupitelstvo napadený územní plán vydalo.

[41] Soud dospěl k závěru, že návrh byl dostatečně konkrétní. Odpůrce namítal, že navrhovatel navrhl soudu zrušit nesprávnou část územního plánu (území „LBC Pod Mlýnem“, příp. pouze „Pod Mlýnem“) a že k pozdějšímu „rozšíření“ návrhu není možné kvůli ustanovení § 101b odst. 2 soudního řádu správního přihlídnout. Je pravdou, že pozemky navrhovatele se v území označeném v územním plánu jako „LBC Pod Mlýnem“ nenacházejí. Soudu je však od samého počátku soudního řízení jasné, o které pozemky se jedná. Jelikož se tyto pozemky nacházejí v jediné ploše územního plánu označené velkým písmenem „K“, značící plochu krajinné zeleně, vybarvené světle zelenou barvou (na rozdíl od tmavě zelených ploch označených písmenem „L“, značící lesní plochy), soud následující doplnění návrhu nepovažoval za nutné. Šlo skutečně o doplnění, nikoli o rozšíření návrhu.

VI.B Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy

[42] 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 poslední kroku se zkoumá soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

[43] 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.

[44] 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 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.

VI.C První a druhý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy (pravomoc a působnost k vydání územního plánu)

[45] Účastníci v daném případě nijak nespouj otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu.

[46] V prvé řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. K tomu je třeba zejména 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.

[47] 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; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovateli a odpůrcem učiněna spornou. Je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

[48] 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 oblastí 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). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a rovněž v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy nikterak nezpochybnili.

VI.D Třetí krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy (průběh pořizování územního plánu)

[49] 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).

[50] 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.

[51] 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. O. T. 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.

[52] 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.

[53] 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 nejrůznější 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.

[54] 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.

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

[56] 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).

[57] 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).

[58] 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).

[59] 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 v 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.

[60] 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.

[61] 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.

[62] 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.

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

[64] 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. O. T. a zástupci některých dalších dotčených orgánů). Některé další dotčené orgány uplatnily stanoviska písemně.

[65] 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.

[66] 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.

[67] 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.

[68] 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.

[69] 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.

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

[71] 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.

[72] 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.

[73] 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.

[74] V souladu s ustanovením § 173 správního řádu zastupitelstvo oznámilo o této skutečnosti veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce Městského úřadu Luhačovice a Městysu 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.

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

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

VI.E Čtvrtý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy (materiální kritérium)

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

[78] 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.

[79] 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.

[80] 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.

[81] Dále se soud zabýval vymezením zastavěného území. Dle odůvodnění územního plánu (bod 3.1) bylo vymezení zastavěného území provedeno ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) a § 58 stavebního zákona a v souladu s metodickým pokynem „Vymezení zastavěného území (MMR + ÚUR; 04/2007)“. Základem pro vymezení zastavěného území byly, kromě předepsaných podkladů, terénních průzkumy uskutečněné ve 2. polovině r. 2006, které byly následně aktualizovány k datu 1. 3. 2011.

[82] Námitky týkající se porušení ustanovení § 58 stavebního zákona neshledal soud důvodnými.

[83] Pozemky navrhovatele se nacházejí v intravilánu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Bylo tedy nutné zabývat se otázkou, zda jde o tzv. stavební proluku [ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] či další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví [ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona].

[84] Pojem stavební proluka platné právo nikde nedefinuje. Je možné si vypomoci např. vyhláškou č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze, kde je proluka v čl. 3 odst. 1 písm. l) definována jako nezastavěný prostor ve stávající zástavbě včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění, což je zároveň definice, na které se shoduje urbanistika a zároveň správní praxe stavebních úřadů.

[85] Soud dal za pravdu odpůrci, že v daném případě nemůže jít o proluku, neboť chaty u východního břehu Luhačovické přehrady netvoří tzv. souvislou zástavbu. Tou praxe rozumí zástavbu v zásadě řadovou, tzn., že jednotlivé stavby mají štítové zdi těsně u sebe a objekty navazují jeden na druhý. V zástavbě rodinných domů se prolukou rozumí také nezastavěný pozemek v souvislé řadě pozemků stávajících rodinných domů. Jak odpůrce správně zmínil v jeho duplice ze dne 18. 9. 2012, proluka musí být v každém případě prolukou mezi zastavěnými stavebními pozemky ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, na kterých stojí budovy. K definici proluky srov. rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 12. 8. 2010, č. j. JMK 87539/2010.

[86] I systematickým výkladem dospějeme k závěru, že stavební prolukou se rozumí proluka v tzv. řadové zástavbě, popř. v zástavbě rodinných domů. Např. z ustanovení § 25 odst. 4 a 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, které řeší vzájemné odstupy staveb, nebo ustanovení § 12 odst. 5 a § 26 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, které řeší vyplňování otvorů ve stávající souvislé výstavbě, je zřejmé, že musí jít o souvislou zástavbu. Cílem těchto ustanovení je totiž umožnit doplnění stávající souvislé zástavby

vhodnou budovou při respektování všech urbanistických a architektonických zásad a zároveň zajistit vhodné podmínky pro vnitřní prostředí staveb a rovněž zajistit nerušené užívání sousedních staveb a pozemků.

[87] Soud dospěl také k závěru, že nemůže jít ani o tzv. další pozemky podle ustanovení § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, neboť pozemky navrhovatele jsou ze tří stran odklopeny lesními pozemky, které zcela jistě nejsou součástí zastavěného území. Jak správně podotýká odpůrce, tyto pozemky nemohou být do zastavěného území zahrnuty ani na základě ustanovení § 58 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, neboť neslouží jako vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území.

[88] Stejně tak námitka navrhovatele, že došlo k porušení ustanovení § 58 odst. 1 stavebního zákona, není důvodná. Navrhovatel tvrdí, že hranici zastavěného území tvoří čára, která není vedená po hranici parcel, ale po přilehlé komunikaci. Hranici skutečně vede po přilehlé komunikaci, ale zároveň po hranici parcel. Komunikace totiž stojí na samostatné parcele parcelního čísla 1229/2. Ostatně celá plocha krajinné zeleně, ve které se nachází navrhovatelovy pozemky, je složena z celých samostatných parcel (viz dvě strany obrazové přílohy k tomuto rozsudku).

[89] Poslední námitku, vztahující se k diskriminačnímu jednání, nicméně soud shledal důvodnou. Soud dospěl k závěru, že vymezením navrhovatelových pozemků v územím plánu jako ploch veřejné zeleně došlo k závažné diskriminaci vlastníka (navrhovatele), což je v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu a čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

[90] Dle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu 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.

[91] Z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu vyplývá zásada nestrannosti, materiální ekvity a legitimního očekávání (předvídatelnosti rozhodnutí). Podle zásady legitimního očekávání platí, že správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Krajský soud ale dospěl k závěru, že v daném případě k tomu došlo, neboť navrhovatel zřejmě legitimně očekával, že někdy v budoucnu si na svém pozemku bude moci postavit rodinnou chatu, když ostatní ji na svých pozemcích v bezprostředním okolí také mají. Ústavní soud v této souvislosti uvedl, že „ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty, jehož nepominutelným prvkem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupů orgánů veřejné moci“ (srov. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/2001).

[92] Rozhodování podle zásady legitimního očekávání má navíc zaručit i tzv. materiální ekvitu, tedy rovnost adresátů veřejné správy v hmotných právech a povinnostech, které jim vznikají v důsledku rozhodnutí správních orgánů. Zde se dostáváme k porušení čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

[93] Ze čl. 11 Listiny základních práv a svobod plyne, že každý má právo vlastnit majetek a výslovně se uvádí, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.

[94] Soud dospěl k závěru, že není možné, aby správní orgán nezařadil pozemky navrhovatele do zastavěného území v případě, kdy okolní pozemky jiných vlastníků jsou do zastavěného území zařazeny, aniž by pro byly dány zvláštní důvody, kterými by se pozemek navrhovatele odlišoval. Odpůrce měl zajistit, aby vlastnické právo všech vlastníků pozemků na východním břehu Luhačovické přehrady mělo stejný obsah. Krajský soud dospěl k závěru, že toto platí absolutně bez ohledu na časový aspekt případu. Soud tedy nepřesvědčila ani odpůrcova argumentace historickým vývojem v dané lokalitě.

[95] Odůvodnění odpůrce, že nedošlo k diskriminaci nebylo přesvědčivé ani v jiných částech. K pozemkům navrhovatele vede stejná cesta jako k okolním pozemkům jiných vlastníků. Není tedy možné se odvolávat na zvýšení dopravní zátěže. Odpůrce navíc navrhovateli nemůže nijak bránit v přístupu na jeho pozemky. Argumentovat zvýšením dopravního zatížení tedy bylo zcela nemístné.

[96] Pokud je daná lokalita již zastavěna chatami a celkově je pojata jako rekreační oblast, neexistuje důvod pro to, aby byl úmysl navrhovatele postavit si v budoucnu na svém pozemku rodinnou chatu územním plánem absolutně znemožněna.

VI.F Pátý krok algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy (zásada proporcionality)

[97] 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 základě zákona (viz čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky).

[98] I Nejvyšší správní soud zmiňuje: „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).

[99] 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).

[100] Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně 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).

[101] Krajský soud v daném případě velmi důkladně vyvažoval ochranu vlastnického práva a veřejné zájmy Městysu Pozlovice (zejména ochrana přírodního prostředí, snížení dopravní zátěže a upřednostnění hromadné rekreace před individuální) a dospěl k závěru, že ochraně vlastnického práva navrhovatele musí být v daném případě dána přednost, a to z důvodu závažného diskriminačního jednání.

[102] Jelikož ostatní občané také mají chaty u břehu Luhačovické přehrady, lze jen obtížně usuzovat na to, že by jedna chata natolik zvýšila dopravní zátěž. Tu navíc ostatně může více zvýšit spíše rekreace hromadná. Samotná ochrana životního prostředí je více narušena rekreací hromadnou než individuální. Veřejné zájmy obce jsou tedy už samy o sobě protichůdné. Městys Pozlovice si měl již dříve ujasnit, zda chce mít kolem přehrady nedotčenou přírodu nebo rekreační oblast. Jelikož v případě odpůrce byla zřejmě zvolena druhá možnost, pak není důvodu, proč by soud vlastnickému právu navrhovatele neměl poskytnout ochranu.

[103] Pokud bude zvažován pouze veřejný zájem obce na hromadnou rekreaci, ani tento nemůže být stavbou jedné chaty nikterak ohrožen. Na pozemky navrhovatele by ostatně ani nebylo možné umístit jiné větší rekreační zařízení. Dopravní zátěž se tak těžko může zvýšit natolik, že by veškerá rekreace v dané oblasti byla znemožněna.

[104] Ze všech výše uvedených důvodů soud přisvědčil vznesené námitce diskriminačního jednání. Naopak však soud nenalezl žádné jiné, byť drobné procesní pochybení Městysu Pozlovice nebo pořizovatele. Proto soud rozhodl, že zruší pouze minimální část opatření obecné povahy, aby minimalizoval zásahy do plánovací svrchovanosti obcí. Zároveň je třeba respektovat ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, podle kterého se území členění územní plánem na plochy, které se s přihlédnutím k účelu a podrobnosti popisu a zobrazování v územním plánu vymezují zpravidla o rozloze větší než 2.000 m². Soud považuje za nerozumné rušit pouze část jedné plochy, např. tedy pouze území navrhovatelových pozemků, a proto přistoupil ke zrušení celé plochy označené velkým písmenem „K“, značící plochu krajinné zeleně, vyznačené v územním plánu světle zelenou barvou, o rozloze 700 m², která sestává z parcel parcelních čísel 967/23, 967/24, 967/27, 967/28, 967/29, 967/30 a 967/46 (viz dvě strany obrazové přílohy k tomuto rozsudku).

VII. Shrnutí a náklady řízení

[105] Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud, vázán návrhovými body, dospěl k závěru o částečné úspěšnosti návrhu, tedy o tom, že tvrzení, která založila aktivní žalobní legitimaci navrhovatele, byla alespoň zčásti důvodná. Shledal, že územním plánem Městysu Pozlovice došlo k diskriminaci navrhovatele a porušení jeho ústavou garantovaného vlastnického práva. Vzhledem k obsahu návrhových bodů a míře dotčení navrhovatele na právech, však soud shledal, že předmětná vada je důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy pouze v části 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, a nikoli ke zrušení celé (navrhovatelem blíže nespecifikované) oblasti „Nad Mlýnem“.

[106] V souladu s ustanovením § 101d odst. 2 soudního řádu správního soud předmětnou část napadeného opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku. Ve zbytku, aniž by tento byl blíže jakkoli specifikován (zbytek navrhovatelem míněného území „Nad Mlýnem“), soud návrh zamítl.

[107] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 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. Z procesního hlediska úspěšnému navrhovateli přiznal soud právo na náhradu nákladů spočívajících v právním zastoupení advokátem a zaplaceném soudním poplatku. Odměna za právní zastoupení představuje 3 úkony právní služby ve výši 2.100,- Kč za jeden úkon a 3x režijní paušál ve výši 300,- Kč za jeden úkon, spolu se zaplaceným soudním poplatkem ve výši 5.000,- Kč představují náklady tohoto řízení celkem 12.200,- Kč.

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

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

V Brně dne 10. října 2012

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu