



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D. v právní věci

navrhovatele: **P. Ch.**
bytem X.
zastoupen Mgr. Martinem Hasíkem
advokátem společnosti Hasík, advokátní kancelář, s.r.o.
sídlem Brněnská 53/101, 674 01 Třebíč

proti

odpůrci: **Město Třebíč**
sídlem Karlovo nám. 104/55, 674 01 Třebíč
zastoupeno advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýl'em
sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Třebíče, vydaného usnesením zastupitelstva města Třebíče dne 10. 9. 2020 pod č. 22/4/ZM/2020, s účinností ode dne 1. 10. 2020, týkající se pozemků parc. č. X. a parc. č. st. X., oba v obci X a k. ú. X,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Včas podaným návrhem se navrhovatel domáhal zrušení výše označeného opatření obecné povahy (dále též „OOP“) – územního plánu Třebíče (dále též „ÚP Třebíč“) nebo „ÚP“, a to v části týkající se pozemků parc. č. X. a parc. č. st. X., oba v obci X a k. ú. X (oba ve spoluvlastnictví navrhovatele a jeho manželky).
2. Součástí výše označených pozemků je budova bez č. p./č. ev. rovněž zapsaná na LV č. X. vedeném Katastrálním úřadem pro Vysočinu, Katastrální pracoviště X. Pozemky navrhovatele byly negativně ovlivněny vydaným územním plánem, čímž došlo ke zkrácení navrhovatele na jeho právech. Proto se v otevřené lhůtě jednoho roku podle § 101b odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), domáhá zrušení části územního plánu v rozsahu týkajícím se pozemků v jeho vlastnictví (viz shora).
3. Shora uvedené pozemky navrhovatele jsou podle územního plánu zařazeny do kategorie OH/1, což jsou plochy občanského vybavení – hřbitovy s výškovou úrovní zástavby 3 až 7 m. Hlavním využitím těchto ploch podle územního plánu je: hřbitovy a veřejná pohřebiště, zařízení a stavby spojené s jejich provozem (například stavby a zařízení pro pohřbívání, stavby a zařízení provozního vybavení, obřadní síně, krematoria, kaple, kostely). Přípustným využitím u těchto ploch je podle územního plánu: stavby a zařízení služeb poskytovaných v souvislosti s hlavním využitím, veřejná zeleň, dopravní a technická infrastruktura, občanské vybavení veřejné – jen v nezbytném rozsahu a přímo související s hlavní funkcí, občanské vybavení komerční – jen v nezbytném rozsahu a přímo související s hlavní funkcí. Nepřípustným využitím těchto ploch je: všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím. V podrobnostech k uvedenému navrhovatel odkázal na obsah územního plánu.
4. V rámci řízení o návrhu územního plánu podal navrhovatel námitku proti zařazení jeho pozemků do „plochy občanského využití – hřbitovy“, tedy kategorie OH/1. Nesouhlas s tímto zařazením odůvodnil tak, že zařazení pozemků do uvedené plochy je silně limitující pro využití objektu. Navrhovatel podniká ve speciálních pracích pro stavebnictví a objekt na předmětném pozemku potřebuje využívat jako kancelář pro přípravu zakázek a pro styk se zákazníky. Proto požádal o zařazení pozemků do plochy umožňující uváděné využití objektu, tj. do plochy občanského vybavení – komerční OM.
5. Námitku navrhovatele odpůrce zamítl. Uvedl, že „Podatel námítky požaduje změnu ve využití pozemku a budovy, které jsou součástí vymezené plochy občanského vybavení – hřbitovy,

ale jedná se o nemovitosti vně areálu hřbitova. Změnou ve vymezení těchto objektů pro požadované komerční občanské vybavení by s ohledem na podmínky využití plochy s rozdílným způsobem využití plochy občanského vybavení – komerčního (OM) mohlo dojít k narušení piety hřbitova, jelikož plocha vyjma podatelem žádaných kanceláří, umožňuje obchod, ubytování, stravování apod. Toto jsou činnosti, od kterých se musí tento vážný prostor chránit a k vymezení jeho využití přistupovat s úctou. Naopak se jedná o velmi vhodné území související s provozem hřbitova, pro činnosti vázané na jeho hlavní funkci, jako jsou kamenictví, pohřební služba apod.“ (námitka navrhovatele ze dne 24. 6. 2020 v příloze č. 4 textové části II. odůvodnění územního plánu).

6. Navrhovatel namítal svůj nesouhlas s funkčním využitím jeho pozemků již v procesu přijímání územního plánu, čímž byla splněna podmínka přípustnosti námítky omezení vlastnických a jiných věcných práv (srov. rozsudek NSS č. j. 9 Ao 2/2009-54). Navrhovatel tedy v souladu s posledně uvedeným rozsudkem obci umožnil se s jeho výhradami proti funkčnímu využitím pozemků seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání uplatněných námitek nebo připomínek.
7. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy spočívá v pěti krocích a byl definován v rozsudku NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98. Navrhovatel napadá územní plán v pátém kroku přezkumu, a to z hlediska proporcionality. NSS chápe proporcionalitu dvěma způsoby – v užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu se chápe obecná přiměřenost právní regulace, když úkon soudní moci je mj. přispívat rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto při přezkumu souladu OOP se zákonem věnuje též otázkám, zda OOP umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), dále zda OOP a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), zda OOP omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů). V neposlední řadě soud zkoumá i to, zda je následek napadeného OOP úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality).
8. Ke kritériu vhodnosti a potřebnosti navrhovatel uvedl, že cílem zařazení pozemků do ploch občanského vybavení – hřbitovy, je zejména udržení piety prostorů hřbitova. Tento cíl je legitimní v případě areálu hřbitova. Pozemky navrhovatele však pouze sousedí s areálem hřbitova a nejsou přístupné přes hřbitov. Přesto byly zařazeny do totožné kategorie ploch jako sousední hřbitov, aniž by s tím měly souvislost. Za této situace nebyly podle navrhovatele splněny kritéria vhodnosti a potřebnosti.
9. Navrhovatel rozporoval též splnění kritérií minimalizace zásahu a proporcionality OOP v užším slova smyslu. Zde odkazoval na usnesení NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120, podle něhož je podmínkou zákonnosti územního plánu to, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něj vyplývající, mají legitimní zákonné cíle opřené o důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahů).

10. Zařazení pozemků navrhovatele do plochy občanského vybavení – hřbitovy zcela znemožnilo navrhovateli provozovat na těchto pozemcích jakoukoliv ekonomickou činnost. Přitom sám odpůrce v rozhodnutí o námitkách navrhovatele konstatoval, že jeho pozemky stojí vně areálu hřbitova. Přitom areál hřbitova je od pozemků navrhovatele oddělen vysokou zdí. Za této situace je navrhovatel přesvědčen, že zásah do jeho vlastnického práva je nepřiměřený a není činěn jen v nezbytné míře a nejšetrnějším způsobem. Za současné situace lze pozemky navrhovatele využít pouze jako pohřební květinářství, prodejna uren, svíček a jiných pohřebních doplňků, nebo podatelna objednávek pro kamenictví. Naproti tomu je navrhovatel přesvědčen, že využití jeho pozemků pro obchodní prostory i s ohledem na faktickou oddělenost hřbitova nijak nenarušovalo pietu hřbitova. Odpůrce mohl případně stanovit dodatečná pravidla pro využití pozemků, aniž by zde zakázal jakoukoliv činnost, vyjma činností souvisejících se hřbitovem. Není důvodu, aby zde nemohla být kavárna, prodejna upomínkových předmětů nebo šicí dílna. Nic z toho podle navrhovatele totiž nenaruší pietu místa. Z územního plánu je zřejmé, že omezuje navrhovatele více než je přípustné, přitom následek tohoto OOP není úměrný sledovanému cíli. Za dané situace je územní plán v části týkající se pozemků navrhovatele neproporcionální, protože je navrhováno jeho zrušení v této části.
11. V doplnění návrhu ze dne 12. 12. 2020 navrhovatel ještě uvedl, že v rámci řízení o návrhu územního plánu vyjádřil v námitce podané podle § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nesouhlas se zařazením jeho pozemků do plochy občanského vybavení – hřbitovy, přičemž současně požadoval, aby jeho pozemky byly zařazeny do funkční plochy občanské vybavení – komerční (OM). Právě tímto chtěl navrhovatel poukázat, že zařazení pozemků do funkční plochy občanské plochy – hřbitovy (OH) omezuje nepřiměřeně jeho vlastnické právo a stanovuje restriktivní podmínky využití, čímž činí tyto pozemky fakticky nevyužitelnými, a to aniž by takové omezení bylo nezbytné.
12. Jelikož v územním plánu nebyla vymezena funkční plocha, která by odpovídala záměru navrhovatele na využití jeho pozemků, požádal navrhovatel o zařazení jeho pozemků do komerčních ploch, což by se nejvíce blížilo záměru navrhovatele na využití těchto pozemků. Odpůrci nic nebránilo v tom, aby předmětné pozemky zařadil do jiné funkční plochy, popř. aby stanovil jiné méně restriktivní podmínky pro využití pozemků navrhovatele, a to i při zachování piety hřbitova. I z těchto důvodů nesplňuje napadený územní plán kritérium minimalizace zásahů ani kritérium proporcionality v užším slova smyslu.

II. Vyjádření odpůrce k návrhu

13. Odpůrce navrhl, aby soud návrh na zrušení části územního plánu zamítl.
14. Odpůrce vydal územní plán jako součást výkonu práva na samosprávu. Z uvedeného podle konstantní judikatury Ústavního soudu (nález ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11) vyplývá, že při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam

základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud v rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Návrh podaný v této věci považuje odpůrce za excesivní ve vztahu k prezentovaným právům.

15. Odpůrce nerozporoval aktivní procesní legitimaci navrhovatele, neboť jím vlastněné pozemky (viz shora) byly regulovány územním plánem a zařazeny do funkční plochy občanského vybavení s funkčním regulativem – hřbitovy. Nemovitosti navrhovatele se sice nachází za hřbitovní zdí starého městského hřbitova, v městské části Horka – Domky, ale v přímém sousedství vstupní brány a nedaleko pravoslavného Chrámu svatého Václava a svaté Ludmily, stojícího na pozemku parc. č. st. X., v k. ú. X. K přesnému zobrazení vzájemných poměrů a umístění předmětných nemovitostí odpůrce odkázal na ortofoto mapového zobrazení předmětných nemovitostí a katastrálních hranic dle katastru nemovitosti (veřejně přístupný náhled). Z tohoto zobrazení je dle odpůrce patrná blízkost chrámu a vstupní brány hřbitova.
16. Odpůrce nerozporoval, že navrhovatel byl při pořizování územního plánu aktivní. Podal totiž námitky proti návrhu územního plánu předloženého k veřejnému projednání, přičemž námitky byly zastupitelstvem města zamítnuty. Odpůrce však zpochybnil aktivní věcnou legitimaci navrhovatele, protože jeho návrh není důvodný. Odpůrce nezkrátil navrhovatele na jeho právech nad míru přiměřenou a potřebnou, a to ani nezákonným způsobem.
17. Z návrhu vyplývá, že se navrhovatel domnívá, že ho územní plán zkracuje na vlastnickém právu neproporcionálním způsobem. Na rozdíl od obsahu podaných námitek však navrhovatel v návrhu neudává, jaký konkrétní záměr s vlastněnými nemovitostmi má, v němž by ho omezovala zvolená regulace pro předmětnou plochu, jejíž součástí jsou nemovitosti navrhovatele. Navrhovatel sice hypoteticky uvádí výčet činností, které by podle něj nenarušovaly pietu hřbitova, pročez se dále domnívá, že zvolená funkční regulace nebyla úměrná sledovanému cíli. Podaný návrh však neobsahuje navrhovatelem preferované využití pozemku, a proto podle názoru odpůrce není dost dobře možné provést samotný test proporcionality, neboť zvolenou regulaci plochy není s čím konkrétně porovnat. Odpůrce také zdůraznil, že v českém právním řádu není umožněno vlastníku nemovitosti užívat ji zcela dle jeho libovůle, když je omezován ve svém vlastnickém právu veřejným právem, a to v rozsahu uvedeném v zákonech. Mezi legální veřejnoprávní omezení se řadí i legálně přijatý územní plán.
18. S ohledem na obsah uplatněných námitek v procesu pořizování územního plánu, a také rozhodnutí o těchto námitkách, odpůrce setrval na tom, že zvolená regulace plochy odpovídá potřebám ochrany hřbitova a jeho piety, přičemž z hlediska koncepčního nebylo dost dobře možné postupovat jinak. V procesu pořizování územního plánu navrhovatel tvrdil, že předmětné nemovitosti má v úmyslu využívat komerčně a požadoval je zařadit do plochy občanského vybavení s funkční regulací – komerční. Takovou námitku odpůrce zamítl a v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že změnou funkčního využití v případě

těchto pozemků by mohlo dojít k narušení piety hřbitova, protože požadované funkční využití – komerční umožňuje téměř neomezené komerční využití. Odpůrce také uvedl, že ve zvolené funkční ploše je umožněno podnikání, které souvisí s hlavním způsobem využití celé plochy, tedy provozem hřbitova, a to např. v oboru kamenictví, pohřební služby apod. Nejde tedy o omezení vlastnictví navrhovatele nepřiměřeného rozsahu.

19. Kromě výše uvedeného odůvodnění k zamítnutí námítky navrhovatele ještě odpůrce doplnil, že navrhovatelem požadovaná nová funkční plocha, zahrnující pouze jeho nemovitosti, by byla rozlohou 125 m² a tvarem nejen na hranici zobrazitelnosti v mapovém podkladu měřítka 1:5000, ale z hlediska funkčního uspořádání území by šlo o precedenční případ extrémně malé funkční plochy. Přitom územní plán nepracuje s pozemky, nýbrž s funkčními plochami, které se zpravidla vymezují pro více sousedících pozemků, přitom jde zpravidla o rozlohu větší než 2000 m² (§ 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Podle § 3 odst. 2 citované vyhlášky se plochy vymezují podle způsobu využití tak, aby činnosti na nich předpokládané si vzájemně nekolidovaly. Navrhovatelem v návrhu zmiňované případné komerční aktivity (kavárna, šicí dílna) mají však podle odpůrce potenciál narušit pietu hřbitova hlukem, pachy a vibracemi. Obdobně by narušily pietu uvedeného místa i nevhodné reklamní polepy a jiné komerční aktivity na nemovitostech vlastněných navrhovatelem, které by nesouvisely s provozem hřbitova, protože by se nacházely v bezprostřední blízkosti hlavního vstupu na hřbitov, a také nedaleko jednoho ze dvou místních kostelů. Zvolená regulace předmětné plochy však na druhou stranu umožňuje celou řadu komerčních aktivit, které s provozem hřbitova souvisí. Skutečnost, že navrhovatel není v těchto komerčních aktivitách dosud ekonomicky činný, nemůže jít k tíži funkční regulace plochy, kterou zvolil odpůrce.
20. V procesu pořizování ÚP odpůrce zvážil možnosti regulace předmětných nemovitostí navrhovatele, přitom sledoval cíl zachování piety hřbitova, a dospěl k závěru, že zvolená regulace je z hlediska koncepční regulace prováděné územním plánováním jediným možným způsobem, jak bez dalšího dosáhnout cíle, tedy ochránit pietu starého hřbitova. O zpodrobňování regulace, o němž vede navrhovatel úvahy, není vůbec možné v plánovací úrovni uvažovat, a to s ohledem na polohu předmětných nemovitostí. Územní plán je regulací pro futuro a v zásadě neomezuje dříve povolené aktivity. V případě budoucích aktivit teprve navazující individuální správní akty rozhodnou o tom, jak bude naplněno územním plánem předpokládané využití území. Navrhovatel tedy nadále může využívat své nemovitosti způsobem, který mu byl již dříve povolen.
21. Odpůrce závěrem upozornil také na to, že územní plán obsahuje dostatečné množství ploch pro komerční občanskou vybavenost. Město pohlíží na své území jako na funkční celek, proto nebylo z hlediska územního plánování důvodné, vhodné a ani potřebné, volit funkční využití předmětných nemovitostí navrhovatele podle jeho požadavku.

III. Replika navrhovatele

22. V podání ze dne 15. 1. 2021 reagoval navrhovatel na vyjádření odpůrce. V podání upozornil na to, že odpůrcem zmiňovaná vstupní brána na hřbitov je prakticky celý rok

uzavřená. Na hřbitov je možné obvykle vstoupit pouze ze dvou vchodů, a to jednak ze vchodu nacházejícího se v blízkosti křižovatky mezi X. a X., a jednak vchodem nacházejícím se v blízkosti ulic X., X. a X. Uvedené je také patrné z výřezu územního plánu s vyznačenými vchody na hřbitov.

23. Odpůrce dále odůvodňoval nemožnost vymezení funkční plochy pro pozemky navrhovatele i tím, že měřítko mapového podkladu toto neumožňuje, a že by vymezením funkční plochy pro pozemky navrhovatele vznikl precedenční případ extrémně malé funkční plochy. Navrhovatel se však domnívá, že takové odůvodnění omezení vlastnického práva je nepřijatelné a zcela nedostatečné. Proti tvrzením odpůrce svědčí vymezení několika funkčních ploch, nacházejících se coby kamenem dohodil od nemovitostí navrhovatele. Jedná se o funkční plochu SM/1, jejíž výměra je jen o něco málo větší než výměra pozemků navrhovatele (přitom záběr funkční plochy by mohl být i větší než jen pro pozemky navrhovatele). Pokud územní plán zpravidla nepracuje s plochami pod 2 000 m², pak není zřejmé, proč se v blízkosti pozemků navrhovatele nachází funkční plocha SM/1, jejíž rozloha je kolem 300 m². Toto je také patrné z výřezu územního plánu s vyznačenými vchody na hřbitov a ortofota pozemků vyplývajících z katastru nemovitostí. Uvedené případy tedy nejsou ojedinělé.
24. Odpůrce dále poukazoval na to, že cílem územního plánu bylo též zachovat pietu hřbitova. Přitom východní zeď hřbitova tvoří rozhradu (bezu ohledu na vlastnický režim) mezi pozemky hřbitova regulovanými jako funkční plocha OH/1 a dále pozemky (rodinné domy) zařazenými do funkční plochy BI/1. Navíc přímo v pravoslavném Chrámu svatého Václava a svatě Ludmily je byt (večer se tam svítilo a přes noc stálo venku auto). Pokud odpůrce stanoví pro pozemky navrhovatele funkční plochu pro bydlení, pak to vůbec navrhovateli nebude vadit. Pro úplnost navrhovatel ještě uvedl, že v průběhu pořizování územního plánu obdržel od městského architekta sms zprávu, že od něj pozemky koupí a zrekonstruuje na ateliér. Pro jiného by zjevně bylo možné zařídit, aby nemovité věci nebyly limitovány pouze spojením se hřbitovem.

IV. Posouzení věci krajským soudem

25. Krajský soud v Brně si k posouzení důvodnosti podaného návrhu vyžádal od odpůrce kompletní spisovou dokumentaci k napadenému opatření obecné povahy. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou sumarizována níže, v rámci vyhodnocení důvodnosti jednotlivých bodů návrhu. Soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy – územní plán, jakož i řízení předcházející jeho vydání, a to v mezích návrhových bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 2 a 3, § 101d odst. 1 s. ř. s.). O návrhu soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. **Soud shledal návrh nedůvodným.**
26. S ohledem na dikci § 101d odst. 1 s. ř. s. bylo třeba nejprve určit rozsah a důvody podaného návrhu. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.

Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoliv za řízení návrhové body omezit.

27. Podle § 101b odst. 3 s.ř.s. vychází soud při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
28. V nyní projednávané věci bylo možné návrh ze dne 6. 11. 2020 považovat za perfektní v tom smyslu, že obsahoval jak obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 s.ř.s. (byl učiněn písemně, bylo z něj zřejmé, kdo jej činí, čeho se týká, proti komu směřuje, co navrhuje a byl podepsán a datován), tak vlastní argumentaci (návrhové body) brojící proti napadenému ÚP. Použitou argumentaci pouze zopakoval či zpřesnil v následném podání ze dne 12. 12. 2020.
29. Navrhovatel zřetelně vyjádřil svoji vůli zrušit ÚP, resp. jeho část týkající se jeho pozemků v jeho vlastnictví (přesněji v podílovém spoluvlastnictví s manželkou) parc. č. X. a parc. č. st. X., jehož součástí je budova bez č. p./č. ev., vše v k. ú. X, obec X, zapsané na LV č. X., vedeném Katastrálním úřadem pro Vysočinu, Katastrální pracoviště X. Všechny nemovitosti se nachází v území řešeném územním plánem, v části obce X. na X. u starého městského hřbitova. Navrhovatel podaným návrhem vymezil nárok, o němž požadoval rozhodnout. Řízení dle jeho návrhu tak bylo vymezeno jednak skutkově, z čehož bylo zřejmé, že brojí proti Územnímu plánu Třebíče, vydaného usnesením Zastupitelstva města Třebíče pod č. 22/4/ZM/2020 dne 10. 9. 2020 (s účinností od 1. 10. 2020), a jednak petitem, v němž bylo řízení omezeno požadavkem navrhovatele na zrušení předmětného ÚP pouze v části týkající se shora uvedených pozemků v jeho vlastnictví.
30. Krajský soud též posuzoval *aktivní legitimaci* navrhovatele. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. 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.
31. Aktivní legitimací se zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185 (publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS), kdy v bodě 32 rozsudku uvedl, 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“*.
32. V daném případě bylo prokázáno náhledem do veřejně přístupného výpisu z katastru nemovitostí (LV č. X. pro k. ú. X, obec X, Katastrální úřad pro Vysočinu, Katastrální pracoviště Třebíč), že navrhovatel je vlastníkem shora uvedených pozemků, včetně stavby

umístěné na pozemku, jenž by mohly být dotčeny zařazením do kategorie OH/1, tedy do plochy občanského vybavení – hřbitovy novým územním plánem. Navrhovatel dovozoval svoji aktivní procesní legitimaci z vlastnictví dotčených nemovitostí a skutečnosti, že do jeho vlastnického práva bylo zasaženo vydáním ÚP, neboť došlo k údajnému omezení funkčního využití předmětných pozemků v závislosti na přilehlém starém městském hřbitově. Podle navrhovatele má tento zásah za následek omezení jeho nakládání se svými nemovitostmi především ve smyslu znemožnění jakékoliv ekonomické činnosti, přičemž jde o zásah nepřiměřený, a to co do vhodnosti i potřeby. Navrhovatel byl územním plánem silně limitován při využití objektu, a to více než je přípustné, protože opatření obecné povahy není úměrné sledovanému cíli, tedy zachování piety místa (hřbitova). Jelikož byla pro využití pozemků zakázána jakákoliv komerční činnost, vyjma činnosti související se sousedícím hřbitovem, je územní plán týkající se pozemků navrhovatele neproporcionální.

33. Ze správního spisu dále vyplynulo, že navrhovatel řádně uplatnil proti napadenému OOP námitky, týkající se vymezení jeho pozemků v novém ÚP. Na základě všech výše uvedených skutečností a s ohledem i na citovanou judikaturu NSS dospěl krajský soud k závěru, že navrhovatel splňuje podmínky návrhové aktivní legitimace dle § 101a s.ř.s.
34. Nutno však k tomu zdůraznit, že otázku aktivní žalobní legitimace navrhovatele, jako procesní podmínku přípustnosti návrhu, nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou závisí na tom, zda bude v řízení prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. Je-li návrhová legitimace podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, pak to jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukřácení na právech skutečně došlo.
35. Naproti tomu podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82, platí, že navrhovateli nesvědčí aktivní věcná legitimace, jestliže nelze dovést, že by v důsledku vydání změny ÚP byl dotčen na svém právu, na němž měl být dle svého tvrzení zkrácen (zde vlastnické právo). V takovém případě musí být návrh zamítnut.
36. Krajský soud v Brně vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejména jeho rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, ve věci „*T-Mobile Czech Republic a. s.*“, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle níž soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného

opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

37. Zde je však nutno zdůraznit, že při postupu podle tohoto algoritmu je soud (s nabytím účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s.r.s. 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 (viz též odst. 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, ve věci „*Změny územního plánu obce Moravany*“, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).
38. Pokud jde o jednotlivé kroky algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, pak k tomu soud stručně konstatuje, že nikdo z účastníků řízení a ani soud neměl pochybnosti o otázkách souvisejících s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Podmínky prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu tedy byly splněny. Soud tak mohl přistoupit ke krokům dalším, v nichž je vázán rozsahem a důvody návrhových bodů. Z podaného návrhu soud zjistil, že žalobce nenamítal nezákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného územního plánu a současně ani netvrdil konkrétní obsahový nesoulad vydaného územního plánu se zákonem (hmotněprávními předpisy). Také soud neměl pochybnosti o otázkách souvisejících s třetím a čtvrtým krokem algoritmu soudního přezkumu, a proto přistoupil ke kroku pátému tohoto algoritmu, tedy zkoumal soulad územního plánu ve vymezených pozemcích se zásadou proporcionality. V tomto ohledu se pak soud zabýval návrhovými body v souvislostech, jak byly uplatněny navrhovatelem.
39. Ještě před započítím přezkumu napadeného opatření obecné povahy na základě návrhových bodů soud považuje za vhodné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých krajský soud při rozhodování věci vycházel, a to tak, jak vyplývají z právní úpravy a zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu.
40. 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. I v nyní souzené věci je předmětem sporu rozsah zásahu do práv navrhovatele coby majitele pozemků a vážení různých zájmů a subjektivních oprávnění v procesu územního plánování. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území 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. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ve věci „*Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy*“, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudu přitom nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze

to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ve věci „*Letová dráha Letiště Praha*“, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS).

41. Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy územního plánování a před 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 změně 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, ve věci „*Územní plán sídelního útvaru Jistebnice*“, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).
42. Pokud jde o případný soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, ve věci „*Změna územního plánu obce Jesenice*“, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, 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.
43. Soud považuje za nezbytné zdůraznit, že si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání územního plánu. Tyto okolnosti však neznamenají, že složitost procesu předcházejícího vydání územního plánu může sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob.
44. Obec má při vydávání územně plánovací dokumentace poměrně velmi široké možnosti regulace území, přičemž stanovená omezení nemusí pouze kopírovat omezení stanovená již právními předpisy. Územně plánovací dokumentace, vycházející z celorepublikové politiky územního rozvoje, je pak soustava nástrojů územního plánování, jimiž jsou zásady územního rozvoje (pro území kraje), územní plán (pro území obce) a regulační plán (pro část území kraje či obce). Tyto nástroje se vzájemně liší zejména mírou konkrétnosti regulace území.
45. Shora uvedené pozemky ve vlastnictví navrhovatele byly podle předmětného územního plánu zařazeny do kategorie OH/1, což představuje plochy občanského vybavení – hřbitovy (upřesněno na str. 23 výrokové části ÚP Třebíč). Z formulace ve výroku územního plánu vyplývá pro tyto plochy hlavní využití (212): hřbitovy a veřejná pohřebiště; zařízení a stavby spojené s jejich provozem (např. stavby a zařízení pro pohřbívání, stavby a zařízení provozního vybavení, obřadní síně, krematoria, kaple, kostely). Přípustným využitím (213) u těchto ploch je: stavby a zařízení služeb poskytovaných v souvislosti s hlavním využitím; veřejná zeleň; dopravní a technická

infrastruktura; občanské vybavení veřejné – jen v nezbytném rozsahu a přímo související s hlavní funkcí; občanské vybavení komerční – jen v nezbytném rozsahu a přímo související s hlavní funkcí. Nepřípustným využitím (214) těchto ploch je: všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím.

46. Jak již bylo shora uvedeno, žalobce byl v procesu projednávání ÚP aktivní a proti návrhu územního plánu podal námitky. Zde vyjádřil především nesouhlas se zařazením svých pozemků do funkční plochy občanského vybavení – hřbitovy, protože toto je silně limitující pro využití jím vlastněného objektu, umístěného na jednom z výše uvedených pozemků. Jelikož žalobce podniká ve speciálních pracích pro stavebnictví, objekt potřebuje využívat jako kancelář pro přípravu zakázek a styk se zákazníky. Požádal tímto pořizovatele ÚP o zařazení pozemků do plochy s funkčním využitím – plochy občanského vybavení – komerční (OM). Tyto poměrně stručné námitky navrhovatele vypořádal odpůrce rovněž stručně, byť adekvátně, přičemž odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Námitku navrhovatele odpůrce zamítl s tím, že je požadována změna ve využití pozemku a budovy, jenž jsou součástí vymezené plochy občanské vybavení – hřbitovy, u nichž by mohlo dojít při změně funkčního využití k narušení piety přilehlého hřbitova, a to právě v případě uskutečnění požadované změny na funkční využití občanské vybavení – komerční (OM). Změnou ve vymezení těchto nemovitostí na požadované komerční občanské vybavení by totiž plocha pozemků umožňovala vyjma požadovaných kanceláří také provozování obchodu, ubytování, stravování apod. To jsou pak podle odpůrce činnosti, od kterých se musí tento vážný prostor chránit a k vymezení jeho využití se musí přistupovat s úctou. Naopak jde o velmi vhodné území pro činnosti související s provozem hřbitova, vázané na jeho hlavní funkci, jako je kamenictví, pohřební služba apod. K tomu soud konstatuje, že z odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele je jednoznačně seznatelné, proč není obsah této námitky důvodný, resp. názor navrhovatele na zařazení jeho pozemků do plochy s jiným funkčním vymezením je nesprávný, přitom rozsah odůvodnění rozhodnutí o této námitce je přiměřený a adekvátní argumentaci v uplatněné námitce. Soud vzal v potaz také to, že navrhovatel v podaném návrhu nevytýkal odpůrci to, že jeho námitky uplatněné v procesu projednávání ÚP nebyly řádně vypořádány (§ 101d odst. 1 s.ř.s.), a proto při přezkumu OOP dále postupoval jen v rozsahu návrhových bodů uplatněných v návrhu.
47. Navrhovatel napadl přezkoumávaný územní plán z hlediska proporcionality, konkrétně z hlediska kritéria vhodnosti (umožňuje-li OOP dosáhnout sledovaný cíl) a kritéria potřebnosti (zda OOP a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a nelze-li cíle dosáhnout lépe jiným legislativním prostředkem), neboť měl za to, že v případě jeho pozemků nebyla tato kritéria splněna. Své obecné tvrzení o nenaplnění těchto kritérií upřesnil pouze tak, že jeho pozemky pouze sousedí s areálem starého městského hřbitova a nejsou přístupné přes hřbitov. Přesto byly jeho pozemky zařazeny do stejné kategorie ploch jako sousední hřbitov, aniž by s ním měly souvislost. Cílem zařazení pozemků do ploch OH1 je zejména udržení piety prostorů hřbitova. Tento cíl považuje navrhovatel za legitimní v případě areálu hřbitova, nikoliv však v případě jeho pozemků. Správné zařazení jeho pozemků do ploch občanského vybavení – hřbitovy, navrhovatel dále upřesnil pouze tak, že toto zařazení mu znemožňuje na jeho pozemcích provozovat prakticky jakoukoliv ekonomickou činnost, pročez zásah do jeho vlastnického práva byl nepřiměřený a nebyl

činěn jen v nezbytné míře a nejšetrnějším způsobem. S ohledem na vymezení hlavního a vedlejšího využití této funkční plochy, lze pozemky využít pouze jako pohřební květinářství, prodejnu uren, svíček a jiných pohřebních doplňků, popř. podatelnu objednávek pro kamenictví. Přitom podle navrhovatele by využití pozemků pro obchodní prostory nijak nenarušovalo pietu hřbitova právě s ohledem na faktickou oddělenost hřbitova vysokou zdí. Není zřejmé, proč by v místě nemohla být kavárna, prodejna upomínkových předmětů nebo šicí dílna, neboť nic z toho podle navrhovatele nenaruší pietu místa. V upřesňujícím podání navrhovatel zopakoval, že v průběhu projednávání ÚP požadoval zařazení jeho pozemků do ploch občanské vybavení – komerční (OM), což se nejvíce blíží záměru navrhovatele na využití jeho pozemků, avšak odpůrce tomuto nevyhověl, i když mu nic nebránilo v tom, aby pozemky do jiné funkční plochy zařadil. Takto formulovaným námitkám nemohl krajský soud přisvědčit i vzhledem ke shora citované judikatuře správních soudů.

48. Odpůrce se v procesu pořizování územního plánu k této problematice (prostřednictvím rozhodnutí o uplatnění námítce) vyjádřil tak, že zvolená regulace odpovídá potřebám ochrany hřbitova a jeho piety, přičemž z hlediska koncepce opatření obecné povahy nebylo možné postupovat jinak. Soud také souhlasí s argumentací odpůrce v tom, že zvolená regulace odpovídá potřebám ochrany hřbitova a jeho piety. To ostatně vyplývá z logiky věci. Pokud navrhovatel v procesu územního plánování tvrdil či namítal, že své nemovitosti má v úmyslu využít právě komerčně, pročez požadoval změnu jejich funkční regulace na plochy občanského vybavení – komerční, pak zde je třeba přisvědčit závěrům odpůrce, jenž uvedl, že změnou funkčního využití by mohlo dojít k narušení piety hřbitova, protože požadovaná změna funkčního využití umožňuje téměř neomezené komerční využití, tzn. kromě navrhovatelem požadovaných kanceláří umožňuje také obchod, ubytování, stravování apod. V takovém případě jde již o činnosti, od nichž musí být tento vážný prostor hřbitova a přilehlého okolí chráněn, přičemž k vymezování jeho funkčního využití musí být přistupováno s úctou a s ohledem na zemřelé i pozůstalé. Odpůrce zcela správně v této souvislosti odkázal na odůvodnění jeho rozhodnutí o námítce navrhovatele, kde připomněl s odkazem na výrok územního plánu možné činnosti, které jsou přípustné v této ploše vykonávat. Za vhodné pro toto území označil činnosti související s provozem hřbitova, činnosti vázané na jeho hlavní funkci, jako je kamenictví, pohřební služba apod. (viz Příloha č. 4 – odůvodnění ÚP Třebíč – rozhodnutí o námítce č. 3). Ve zvolené funkční ploše je tedy umožněno podnikání, které souvisí s hlavním způsobem využití celé plochy, tedy provozem hřbitova, a nikoliv neomezené komerční využití, jak požadoval navrhovatel. Sám navrhovatel v návrhu dokonce připomněl, že by zde bylo možné v souladu s funkčním vymezením plochy územním plánem provozovat činnosti jako pohřební květinářství, prodej uren, svíček a jiných pohřebních doplňků. Soud má tedy za to, že zvolená funkční regulace plochy, včetně pozemků navrhovatele, umožňuje podnikání (řadu komerčních aktivit souvisejících s provozem hřbitova) a nejde o omezení vlastnictví v nepřiměřeném rozsahu. Zvolená regulace plochy, včetně pozemků navrhovatele, územním plánem právě umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, tedy piety hřbitova a nezbytně i bezprostředně přiléhajícího okolí (kritérium vhodnosti). V opačném případě, kdy by nebyla zvolena tato regulace plochy a byly by připuštěny všechny komerční aktivity v rámci funkční plochy občanské vybavení – komerční (OM), jak

navrhovatel navrhoval v procesu územního plánování, by mohlo dojít k narušení potřební piety hřbitova. Na hřbitov dochází celé rodiny pozůstalých se rozloučit se svými milovanými předky nebo v myšlenkách o nich rozjímat. Případné komerční aktivity na pozemcích v bezprostředně přiléhajícím okolí k hřbitovu, konkrétně aktivity, které navrhovatel v závěru svého návrhu zmínil formou řečnické otázky (kavárna nebo šicí dílna) mají potenciál hlukem, pachy a vibracemi narušit vážnost tohoto místa a pietu hřbitova. Jak uvedl odpůrce, obdobně by podle soudu narušili pietu místa i nevhodné reklamní polepy a jiné komerční aktivity na předmětných nemovitostech, které nesouvisí s provozem hřbitova, ačkoliv se nachází v bezprostřední blízkosti hlavního vstupu do něj a též v blízkosti místního kostela. Vážnost tohoto prostoru musí být ochráněna. Soud má za to, že bylo nejen splněno kritérium vhodnosti, ale také potřebnosti úpravy funkčního využití předmětné plochy, včetně pozemků navrhovatele, tj. že funkční vymezení plochy územním plánem a sledovaný cíl (pieta hřbitova a přilehlého okolí) spolu logicky souvisí, přičemž cíle nebylo možné dosáhnout jiným legislativním prostředkem. Nesplnění jiných kritérií přiměřenosti navrhovatel ve svém návrhu výslovně nijak nezpochybňoval. Navrhovatel nezpochybňoval ani legitimitu cíle – udržení piety hřbitova a přilehlého okolí. Pouze nechtěl, aby jeho pozemky byly zařazeny do stejné kategorie ploch jako sousední hřbitov, protože s ním nemají souvislost, nejsou přes hřbitov přístupné (jen s areálem hřbitova sousedí) a od hřbitova jsou odděleny vysokou zdí. Nicméně podle soudu toto tvrzení navrhovatele nijak nepopírá naprostou blízkost jeho nemovitostí k předmětnému hřbitovu. Oba jeho pozemky s jednou stavbou přímo přiléhají ke hřbitovní zdi (severní zeď starého městského hřbitova). Uvedeným tvrzením není nijak vyvrácena nezbytnost regulace funkčního využití předmětné plochy a přímo přilehlého okolí tak, aby bylo možné ochránit s náležitou úctou tento vážný prostor a zachovat pietu hřbitova. I když se poblíž nemovitostí navrhovatele nachází vstupní brána na hřbitov, která se podle něho vůbec nepožívá, poblíž těchto nemovitostí se směrem na druhou stranu v ulici Sokolské nachází v podstatě hlavní vstupní brána na hřbitov (v ulici Sokolská je ještě jedna vstupní brána na hřbitov), která již je hojně návštěvníky hřbitova využívána. Nemovitosti navrhovatele se nachází přímo za severní hřbitovní zdí městského hřbitova, v městské části X., nejen poblíž vstupní brány, ale také nedaleko pravoslavného Chrámu svatého Václava a svaté Ludmily. V uvedeném prostoru (na sever od hřbitova) se nachází za hřbitovní zdí a před nemovitostmi navrhovatele na městských pozemcích plocha veřejné zeleně. Blízkost hřbitova, Chrámu svatého Václava a svaté Ludmily a veřejná zeleň s několika vzrostlými stromy hojně dokresluje atmosféru místa a podporují již zmíněnou ochranu vážnosti prostoru a piety hřbitova. Zasazení jakékoliv komerční aktivity do tohoto prostoru by bylo násilné a zcela nevhodné. Regulace funkčního vymezení ploch v tomto území územním plánem je tedy zcela na místě.

49. Z výroku i odůvodnění územního plánu Třebíče (hlavní výkres, koordinační výkres a dále např. strana 101 a 122 odůvodnění územního plánu) je zřejmé, že tato plocha OH patří k územním plánům mezi stabilizované plochy hřbitovů (nikoliv plochy přestavby) a v posuzovaném území včetně X. – oblast veřejné zeleně na sever od hřbitovní zdi (před pozemky navrhovatele) včetně Chrámu svatého Václava a svaté Ludmily (strana 101 a 123 odůvodnění územního plánu). V tomto území se tedy zcela logicky pozemky navrhovatele připojují k ploše hřbitova se stejnou ochranou, s vedlejším souvisejícím využitím.

V podstatě všechny okolní plochy jsou stabilizované (plocha Zv sídlení veřejné zeleně, SM/1 a SM/2 smíšené plochy obytné a BI/1 bydlení individuální), zachovávají beze změny současný stav a využití a nejsou řešené jako plocha přestavby. Důležité je také upozornit na to, že nikde v bližším okolí řešeného území města se nenachází komerční plocha OM. Naopak poblíž pozemků navrhovatele se kromě plochy hřbitova a plochy veřejné zeleně nachází východním směrem spíše plochy BI bydlení individuální a plochy SM smíšené obytné – městské. Zastupitelstvo města tedy zvolilo v případě funkčního vymezení pozemků a ploch v dotčeném území řešení v podstatě zachovávající současný stav. Zájem navrhovatele na zahrnutí soukromého pozemku mezi plochy s komerčním využitím není možné považovat za zájem veřejný. Vlastník pozemků nemá právo na to, aby byl jeho pozemek zahrnut do ploch s takovým funkčním využitím, které by přesně odpovídaly jeho požadavkům. V průběhu procesu územního plánování byla navrhovateli vysvětlena nedůvodnost jeho námitek, tedy byly mu i sděleny důvody, proč nemohou být jeho pozemky zařazeny do ploch s občanským vybavením – komerčním (OM). V procesu přijetí nového ÚP tak nemohla být narušena „oprávněná“ očekávání navrhovatele, spočívající v převedení plochy jeho pozemků do plochy občanské vybavení – komerční (OM). V ochraně hřbitova a jeho blízkého okolí zjevně spatřovalo zastupitelstvo města důležitý veřejný zájem. Důvody tohoto postupu také objasnilo. Jak již bylo výše citováno a z judikatury správních soudů dovozováno, vlastník pozemku nemá právo na to, aby pozemek v jeho vlastnictví byl zahrnut do plochy s takovým funkčním vymezením, který požaduje vlastník. Takový jeho zájem není možné považovat za zájem veřejný.

50. Soud dále poukazuje na judikaturu NSS, např. na rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, z něhož vyplývá, 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“*.
51. Odpůrce v rámci procesu pořizování ÚP sledoval řadu cílů, v daném území především cíl zachování piety hřbitova, přičemž zvažoval možnosti regulace nemovitostí navrhovatele a dospěl k závěru, že zvolená regulace je z hlediska koncepce prováděného územního plánování jediným možným způsobem, jakým lze bez dalšího dosáhnout cíle, tedy ochránit pietu starého městského hřbitova. Navíc územní plán je regulací území do budoucna (pro futuro) a v zásadě neomezuje dříve povolené aktivity, když v případě budoucích aktivit teprve až navazující individuální správní akty mohou rozhodnout o tom, jak bude naplněno využití tohoto území předpokládané územním plánem. Navrhovatel tedy může nadále využívat své nemovitosti dosavadním způsobem, který mu byl již dříve povolen.
52. Navrhovatel nemohl oprávněně očekávat, že dojde ke změně určení využití jeho pozemků na základě nového ÚP. K tomu soud připomíná rozhodnutí NSS ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, z něhož vyplývá, že na zařazení pozemku do určité kategorie podle představ jeho vlastníka není právní nárok. V dosavadním využívání pozemků není navrhovatel novým ÚP nijak omezován.

53. Soud dále odkazuje na rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-57, z něhož mj. vyplývá, že „jakkoli přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu svěřeno zastupitelstvu obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 nového stavebního zákona). Tyto výstupy představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce (...). Jsou výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumně předpokládat, že tento konsensus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká.“
54. S ohledem na výše provedený výklad soud dále odkazuje na rozhodnutí NSS č. j. 6 Ao 6/2010-128, z něhož mj. vyplývá, že „v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj města ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem tak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy.“
55. Lze také přisvědčit odpůrci v tom, že územní plán města Třebíč obsahuje dostatečné množství ploch pro komerční občanskou vybavenost, a proto z hlediska pořizovatele územního plánu nebylo důvodné, vhodné ani potřebné volit toto funkční využití pro nemovitosti navrhovatele dle jeho požadavku, když z hlediska do jisté míry centralizovaného územního plánování se pohlíží na území města jako na jeden funkční celek.
56. Odpůrcem zvolená regulace komerčních aktivit na pozemcích vlastněných navrhovatelem stále připouští řadu aktivit souvisejících s provozem hřbitova. Pokud zrovna v tomto typu aktivit navrhovatel není ekonomicky činný, nemůže to změnit regulaci pozemků zvolenou odpůrcem (srov. výklad výše). Podle § 3 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., se plochy v územním plánu vymezují podle způsobu využití tak, aby činnosti na nich předpokládané vzájemně nekolidovaly.
57. Pokud navrhovatel uváděl, že jej územní plán zkracuje na jeho vlastnickém právu neproporcionálním způsobem, pak k tomu soud uvádí, že z obsahu jeho návrhu a uplatněné námitky nelze přesně dovodit, jaký konkrétní záměr s předmětnými nemovitostmi jako vlastník měl a v čem konkrétně by ho odpůrcem zvolená regulace omezovala. Na rozdíl od obsahu námitky uplatněné v procesu územního plánování (požadavek na zařazení do plochy občanského vybavení – komerční OM z důvodu podnikání ve speciálních pracích ve stavebnictví, když navrhovatel chtěl objekt využívat jako kancelář pro přípravu zakázek a styk se zákazníky), v podaném návrhu nebyla konkretizována žádná zamýšlená činnost navrhovatele na předmětných pozemcích. Jen hypoteticky navrhovatel uvedl výčet činností, které by dle jeho názoru nenarušovaly pietu

hřbitova, přičemž se navrhovatel současně domníval, že odpůrcem zvolená funkční regulace na jeho pozemcích nebyla úměrná sledovanému cíli. V takovém případě však podle soudu návrh neobsahoval konkrétní navrhovatelem preferované využití, protože nebylo dost dobře možné poměřit jím preferované využití s využitím definovaným podle územního plánu. Za této situace, kdy není možné odpůrcem zvolenou regulaci s čím konkrétně srovnat, nebylo možné provést konkrétní test proporcionality. Jak již bylo výše uvedeno, vlastník nemovitosti nemůže své nemovitosti užívat zcela dle své libovůle, nýbrž může být ve svém vlastnickém právu omezen veřejným právem, a to v rozsahu vymezeném zákonem. Odpovídající veřejnoprávní omezení představuje rovněž územní plán.

58. Lze souhlasit s tvrzením odpůrce, že tvarem a rozlohou 125 m² jsou pozemky navrhovatele na hranici zobrazitelnosti v mapovém podkladu měřítka 1:5000, přičemž z hlediska funkčního uspořádání území by šlo o precedenční případ extrémně malé funkční plochy. Je také pravdou, že územní plán nepracuje s pozemky, nýbrž s funkčními plochami, které se zpravidla vymezují pro více sousedících pozemků (dle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., jde o plochy zpravidla o rozloze větší než 2000 m²). Přitom se plochy vymezují podle způsobu využití tak, aby činnosti na nich předpokládané vzájemně nekolidovaly (§ 3 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Shora uvedené je obecným pravidlem, nicméně v případě nutnosti omezení vlastnického práva k nemovitosti a stanovení nezbytně nutného funkčního vymezení takové plochy, by mohlo dojít i ke stanovení malé či menší funkční plochy. Záleží na poměrech v území a potřebě regulace plochy. Navrhovatelem odkazované plochy jsou toho příkladem. Soud však musí zdůraznit, že nevymezení funkční plochy občanského vybavení – komerční OM na pozemcích navrhovatele nebylo proto, že by šlo o příliš malou plochu. Pozemky navrhovatele spadají do plochy občanského vybavení – hřbitovy OH, přičemž důvody tohoto vymezení byly zcela odlišné a ve shora podaném výkladu již byly objasněny. V tomto směru tedy soud odkazuje na výklad podaný shora.
59. V posledním podání ze dne 15. 1. 2021 navrhovatel poukázal ještě na to, že východní zeď starého městského hřbitova tvoří rozhradu mezi pozemky hřbitova (funkční plocha OH/1) a pozemky zařazenými do funkční plochy BI/1, kde jsou umístěny rodinné domy. Také v přilehlém Chrámu svatého Václava a svaté Ludmily je dle navrhovatele byt, ve kterém někdo stále bydlí. V této souvislosti pak navrhovatel uvedl, že mu vůbec vadit nebude, pokud odpůrce zvolí pro jeho pozemky funkční plochu pro bydlení. K tomu krajský soud uvádí, že teprve v tomto podání navrhovatel poprvé připustil možnost funkčního vymezení plochy jeho pozemků za účelem bydlení. Pokud mělo jít o návrh či požadavek na funkční využití jeho pozemků, pak šlo o návrh spíše neurčitý (z formulace není úplně zřejmé, zda opouští svůj původní požadavek na vymezení funkční plochy občanského vybavení – komerční OM a zda nově výslovně požaduje vymezit zde funkční plochu pro bydlení), a také opožděný ve smyslu § 101b odst. 2 věta druhá s.r.s. Podle posledně citovaného ustanovení totiž platí, že obsahuje-li návrh návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné, již nelze v dalším řízení návrh rozšiřovat o dosud nenapadané části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Jelikož navrhovatel nikdy dříve nenavrhoval, aby jeho pozemky byly zařazené do funkční

plochy pro bydlení a učinil tak až podáním ze dne 15. 1. 2021, a to neurčitě, resp. ne zcela výslovně, učinil takový návrh opožděně. Takový návrh měl uplatnit mnohem dříve – v již samotném návrhu na zahájení řízení, anebo ještě lépe v rámci procesu územního plánování tak, aby pořizovatel ÚP mohl na tento jeho návrh přiměřeně a v souladu se zákonem zareagovat. Pokud by navrhovatel v procesu územního plánování požádal o vymezení funkční plochy pro bydlení na svých pozemcích, jednalo by se o zcela odlišnou situaci, než v případě jeho požadavku na vymezení plochy občanského vybavení – komerční OM (která byla pořizovatelem ÚP odmítnuta v rámci vypořádání zamítavého rozhodnutí o námítce navrhovatele), a to právě proto, že při východní zdi předmětného hřbitova se nachází pozemky s rodinnými domy, které byly zařazeny do funkční plochy BI/1. Jak vyplývá z mapového podkladu, některé z těchto rodinných domů včetně přilehlých pozemků jsou doslova nalepeny na předmětnou hřbitovní zeď. Mohlo by tedy jít o podobnou situaci, jakou má navrhovatel se svými nemovitostmi. V tomto ohledu by se tedy navrhovatel mohl v budoucnu dočkat příznivějšího závěru. Původně požadované funkční vymezení plochy obsahující pozemky navrhovatele jako plochy občanského vybavení – komerční by totiž umožňovalo téměř neomezené komerční využití na těchto pozemcích, což vzhledem k blízkosti starého městského hřbitova a potřebě zachování piety daného místa bylo zcela nepřijatelné (viz výklad shora). Pokud navrhovatel uváděl, že v průběhu pořizování územního plánu dostal nabídku na odkup jeho pozemků s cílem provedení rekonstrukce na ateliér (za současného zajištění změny ÚP), pak takové okolnosti nemohou nyní vést ke zrušení příslušné části územního plánu ÚP, i když v případě prokázání takového jednání by se bezpochyby jednalo o jednání zavrženíhodné a nezákonné.

V. Závěr a náklady řízení

60. Po přezkoumání napadené části OOP, za zjištěného skutkového a právního stavu věci, dospěl soud k závěru, vázán rozsahem návrhu a uplatněnými návrhovými body, že návrh není důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s.ř.s. zamítl.
61. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanovili tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel ve věci úspěch neměl (návrh byl jako nedůvodný zamítnut), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a to zejména v relaci k působnosti a personální či materiální vybavenosti jeho městského úřadu, který byl též pořizovatelem napadeného územního plánu; zastupování advokátem tudíž nebylo v dané věci nezbytné. Běžnou součástí agendy správních orgánů, a tedy i odpůrce, je jejich povinnost hájit své správní akty, opatření či postupy i v řízení před soudy.

Poučení:

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.

Brno 9. února 2021

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu