



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců Mgr. Michaely Bejčkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci navrhovatele: **F. K.**, zast. JUDr. Michalem Skoumalem, advokátem se sídlem Drobného 306/34, Brno, proti odpůrci: **obec Moravany**, se sídlem Vnitřní 49/18, Moravany, zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 33, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Moravany, schváleného usnesením Zastupitelstva obce Moravany ze dne 4. 9. 2014, č. 3.8.2014, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2015, č. j. 63 A 12/2014 - 167,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Stěžovatel **je p o v i n e n** zaplatit odpůrci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jeho zástupkyně Mgr. Sandry Podskalské, advokátky, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel je vlastníkem několika pozemků v katastrálním území Moravany u Brna, mj. i pozemku p. č. 457/205 o výměře 9733 m². V dosavadním územním plánu ze dne 10. 11. 1998 byl dotčený pozemek navržen v části jako plocha „OŠK“ – veřejná vybavenost školství, v části jako plocha „RP“ – hřiště veřejně přístupné, a ve zbývajících největší části jako „BV“ – plocha všeobecného bydlení s objekty. Navrhovatel měl zájem na tom, aby na jeho pozemku nebyly nově plánovány oblasti veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných vybavení, a tento svůj zájem uplatňoval v procesu územního plánování zahájeném zveřejněním návrhu zadání nového územního plánu dne 7. 11. 2012. Odpůrce však dne 4. 9. 2014 schválil opatření obecné povahy – územní plán obce Moravany – aniž navrhovatelovým námitkám vyhověl.

II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy

[2] Navrhovatel podal dne 19. 11. 2014 u Krajského soudu v Brně návrh na zrušení územního plánu v části vymezující zastavitelnou plochu Z7, v části vymezující zastavitelnou plochu Z3, v části odpovídající rozhodnutí o jeho námitce č. 7 a v části Výkres č. 2.1 Hlavní výkres – Urbanistická koncepce a koncepce uspořádání krajiny.

[3] Namítl zejména, že dotčený pozemek byl jako celek určen výlučně pro veřejné zájmy v rozvoji území; odpůrce tedy nezajistil soulad veřejných a soukromých zájmů, naopak soukromý zájem navrhovatele byl zcela popřen. Odpůrce vymezil nové zastavitelné plochy pro bydlení, aniž využil plochy určené k tomuto účelu územním plánem z roku 1998 (jako navrhovatelův pozemek). Nesplnil ani svou povinnost vymezit plochy sloužící veřejnosti primárně na pozemcích ve vlastnictví obce nebo státu.

[4] Návrh plochy veřejné zeleně (Zv) v ploše Z7 nelze odůvodnit veřejným zájmem, neboť oblast je většinou zastavěna rodinnými domy s rozsáhlými zahradami s dostatečným intravilánem zeleně. V dané lokalitě rovněž neexistuje veřejná potřeba dalších ploch občanské vybavenosti pro školství (Os). Neobstojí argument výhodné polohy vůči stávající základní a mateřské škole, pokud již územní studie z roku 2011 předpokládá pokles porodnosti; obec ostatně nemá žádný reálný plán umístění školského nebo sociálního zařízení na této ploše. Do navrhovatelova vlastnického práva zasahuje i návrh plochy vodní a vodohospodářské (W). Neexistuje studie povodňové situace a odpůrce se nevypořádal s vlivem stavby – zejména s ochrannými pásmy. Tímto návrhem se odpůrce snaží legalizovat již reálně existující stavbu vodního díla „Moravany – suchý poldr“.

[5] Odpůrce při vymezení ploch, jejichž způsob využití má sledovat zájem veřejnosti, nerespektoval zásadu proporcionality a zásadu minimalizace zásahu do práv; o dohodu s navrhovatelem se ani nepokusil. Odpůrce neuvažoval o využití jiných vhodných ploch k danému účelu, ani nenavrhl plochy ve svém vlastnictví; nezbytnost plánování veřejně zájmových ploch na dotčeném pozemku nijak nezdůvodnil. Mezi navrhovaným využitím území a z toho plynoucím omezením navrhovatele je zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit veřejným zájmem ani optimálním využitím území obce. Nový územní plán vede až k extrémnímu ekonomickému znehodnocení dotčeného pozemku.

[6] Nezákonnost rozhodnutí o námitkách spatřoval navrhovatel v tom, že odpůrce ignoroval opakovaně projevenou vůli navrhovatele zachovat územní plán z roku 1998 (a plochu všeobecného bydlení) a za kompromis označil vymezení části dotčeného pozemku jako plochy zemědělské (P). Námitky nelze zamítnout s poukazem na to, že vyhovět jim by znamenalo podstatnou úpravu návrhu územního plánu a jeho veřejné projednání: argumentem pro zamítnutí není skutečnost, že pořizovatel územního plánu očekával námitku jinou či ji neočekával vůbec. Krom toho je navrhovatel přesvědčen, že jím uplatněné námitky nejsou v rozporu s připomínkami, které uplatnil v dřívějších fázích projednávání územního plánu.

[7] Replikou podanou dne 19. 1. 2015 navrhovatel upřesnil svůj návrh tak, že napadá územní plán v části týkající se dotčeného pozemku a dále pozemku p. č. 730/172; nově formuloval také petit návrhu, kterým navrhl zrušit územní plán (kromě rozhodnutí o

pokračování

námítce a o označené grafické části územního plánu) v části plochy zemědělské, plochy občanské vybavenosti, plochy veřejné zeleně, plochy vodní a vodohospodářské týkající se dotčeného pozemku.

III. Rozhodnutí krajského soudu

[8] Krajský soud v Brně zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy svým rozsudkem ze dne 17. 2. 2015. Předeslal, že oproti původnímu návrhu žádal navrhovatel ve své replice zrušit plochu (P) a část plochy (W) vymezené na dotčeném pozemku, které se ale nenacházejí v zastavitelné ploše Z7 ani Z3, k jejichž zrušení mířil původní návrh. K tomuto rozšíření návrhu soud nepřihlížel v souladu s § 101b odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Omezí-li navrhovatel přezkum pouze na část opatření obecné povahy, může namítat pouze takové nedostatky rozhodnutí o námitkách, které se skutečně vztahují k napadené části opatření obecné povahy. K ploše občanské vybavenosti (Os) odpůrce uvedl, že navrhovatelův požadavek vymezit místo této plochy plochu bydlení v rodinných domech nebo bytových domech je v zásadním rozporu s dosavadními navrhovatelovými připomínkami; přesto se s tímto požadavkem vypořádal i věcně. S plochou se dlouhodobě počítalo jako s možností, jak rozšířit současný areál školy; případně by budoucí objekt mohl sloužit jako zařízení pro seniory. Již v původním územním plánu byla plocha vedena jako územní rezerva pro veřejnou vybavenost – školství; nejde tedy o zcela nečekanou změnu ve využití území.

[10] Námitkami ze dne 10. 4. 2014 brojil navrhovatel proti vymezení plochy veřejné zeleně (Zv) zejména v severní části dotčeného pozemku; ta však byla změněna na plochu zemědělskou (P) podle stávajícího využití. Návrhem podaným k soudu byla napadena pouze jižní část dotčeného pozemku, vymezená jako plocha (Zv) mezi plochami (Os) a (W). Odpůrce si byl vědom toho, že oblast je zastavěna rodinnými domy se zahradami – ostatně vymezení plochy (Zv) zdůvodnil právě tak, že je třeba odstranit deficit veřejných prostranství a veřejné zeleně vzniklý živelnou zástavbou rodinných domů v minulých letech. K vymezení ploch veřejné zeleně se odpůrce obecně vyjádřil i na jiných místech odůvodnění územního plánu. Soud upozornil na to, že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu bez dalšího nezakládá vlastníkovu právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení pozemku.

[11] Pokud navrhovatel skutečně potřebuje dotčený pozemek pro výstavbu bydlení svým dětem a pro další komerční výstavbu, měl tuto svoji vůli vyjádřit během pořizování územního plánu, a nikoli až v replice v soudním řízení. Navrhovatel však ve svých připomínkách ze dne 6. 12. 2012 a 26. 7. 2013 požadoval zachovat zemědělské využití pozemku a nechtěl, aby zde byla prováděna jakákoli výstavba; svůj postoj zcela změnil až v námitkách ze dne 10. 4. 2014. Námitku obecně nelze bez dalšího zamítnout kvůli tomu, že je odlišná od připomínek podaných v předchozí fázi, avšak odpůrce takto nepostupoval.

[12] Vlastníci pozemků jsou zásadně povinni strpět omezení, která pro ně vyplývají ze schváleného územního plánu, nepřesáhnou-li tato omezení určitou spravedlivou míru.

S plochou vymezenou jako (Os) se dlouhodobě počítalo pro rozšíření současného areálu školy; dle odůvodnění územního plánu však pozvolné stárnutí populace povede ke změně v poptávce po specifických typech zařízení a služeb, a nový objekt by proto měl být univerzální. Umístění plochy je logické vzhledem k přímé vazbě na stávající plochu občanské vybavenosti; plocha je i dostatečně velká pro související stavby, zařízení a podíl zeleně. S ohledem na to nebylo vhodné využití jiných pozemků ve vlastnictví obce. Plocha veřejné zeleně (Zv) byla vymezena se zřetelem ke stavbě suchého poldru a k předchozímu živelnému rozvoji obce, při kterém byly plochy veřejné zeleně dosti opomíjeny. Podle soudu šlo v obou případech o řešení potřebné, vhodné a nepřesahující spravedlivou míru omezení práv navrhovatele. Samotné vymezení ploch nijak neomezuje stávající, převážně zemědělské využití pozemku. Obec nemůže pozemek vyvlastnit, má k němu pouze předkupní právo.

[13] Správním soudům nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, a nahrazovat tak vůli orgánů územního plánování, které mají detailní znalost místních poměrů a potřeb. Úkolem soudu je zkoumat, zda se rozhodující orgán kvalifikovaně zabýval vyjádřením osob, kterých se územní plán dotkne; této své povinnosti rozhodující orgán dostál.

IV. Kasační stížnost navrhovatele

[14] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítl nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost spočívá v tom, že krajský soud nedostatečně přesvědčivě odůvodnil své rozhodnutí ve vztahu k vypořádání námitek vůči ploše veřejné zeleně (Zv) a ploše občanského vybavení veřejného pro školství (Os) nacházejících se na dotčeném pozemku; pouze konstatoval, že požadavek vymezit místo plochy veřejné zeleně a občanské vybavenosti plochu bydlení v rodinných nebo bytových domech je v rozporu se stěžovatelovými připomínkami v předchozích fázích projednávání územního plánu. Námitka uplatněná podle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), však nemůže být zamítnuta jen proto, že ji pořizovatel územního plánu očekával v jiném znění nebo ji neočekával vůbec. (Krom toho stěžovatel již v dřívějších fázích opakovaně vyjádřil nesouhlas s jakýmkoli změnami ve vztahu k dotčenému pozemku oproti územnímu plánu z roku 1998.) To by znamenalo, že ve fázi veřejného projednání návrhu územního plánu již nelze vznášet nové požadavky; tento výklad (který argumentuje nutností podstatně upravovat návrh územního plánu a opakovaně jej veřejně projednávat) stěžovatel nesdílí. Naopak dotčená osoba má právo v řízení o územním plánu podle § 52 stavebního zákona změnit a upřesnit své požadavky oproti požadavkům dříve vzneseným, zejména tehdy, nebylo-li jí dosud vyhověno. Krajský soud se nijak nevypořádal s touto protiargumentací a pouze převzal stanovisko odpůrce.

[15] Krajský soud dále řádně nezdůvodnil své závěry týkající se námítky porušení zásady proporcionality a porušení zásady minimalizace zásahu do práv. Stěžovatel tvrdil, že plochy sloužící zájmům veřejnosti mohly být vymezeny i na pozemcích obce (případně v plochách Z3, Z13 či Z14); dále mu nebylo zřejmé, proč je třeba zřizovat další veřejné vybavení pro školství, pokud se podle územní studie z roku 2011 nepředpokládá přírůstek

pokračování

obyvatelstva; konečně odpůrce dosud nevymezil žádný reálný plán umístění školského nebo sociálního zařízení na dotčeném pozemku. Krajský soud opět pouze převzal argumentaci odpůrce a nijak nereagoval na námitky, podle nichž je stěžovatel ve srovnání s jinými vlastníky neoprávněně a nepřiměřeně poškočován.

[16] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku konečně spočívá v tom, že se krajský soud nezabýval samostatným návrhem zrušit rozhodnutí odpůrce o stěžovatelově námitce jako celkem, ale zabýval se pouze částí tohoto návrhu. Vyloučil tak z přezkumu námitky, které se podle něj týkaly „*pochybení odpůrce nemajícího žádný vztah ke skutečně napadeným částem územního plánu*“ (zde návrh na zrušení *Přílohy č. 1b Odůvodnění územního plánu – kapitola O opatření obecné povahy – územní plán Moravany v části odpovídající rozhodnutí o námitce č. 7 fyzické osoby F. K.*). Stěžovatel má za to, že návrhem na zrušení opatření obecné povahy lze napadnout kteroukoli část opatření obecné povahy, a tedy také rozhodnutí o konkrétních námitkách, ať už se dané námitky podle soudu vztahují k některé další návrhem napadené části opatření obecné povahy, nebo nikoliv.

[17] Krajský soud se dopustil pochybení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tím, že se v rozporu s § 101b odst. 2 větou druhou s. ř. s. nezabýval návrhovými body uvedenými ve stěžovatelově návrhu na zrušení části územního plánu, které se věnovaly zejména těm částem dotčeného pozemku, které nejsou zahrnuty v zastavitelné ploše Z7, a nepřihlížel tedy k tomu, v jaké míře jsou územním plánem zasaženy také ostatní části dotčeného pozemku (nezahrnuté do zastavitelné plochy Z7). Stěžovatel nepochybně brojil proti tomu, jak se územní plán projevuje na dotčeném pozemku jako celku. O těch částech dotčeného pozemku, které jsou zahrnuty v zastavitelné ploše Z7, nelze rozhodnout spravedlivě, nepřihlíží-li soud současně k tomu, v jaké míře jsou územním plánem zasaženy zbývající části dotčeného pozemku. Krajský soud dále pochybil nesprávným právním posouzením povahy rozhodnutí o námitkách, které je nedílnou součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Jestliže stěžovatel navrhl zrušit *Přílohu č. 1b Odůvodnění územního plánu – kapitola O opatření obecné povahy – územní plán Moravany v části odpovídající rozhodnutí o námitce č. 7 fyzické osoby F. K.* jako celek, byl krajský soud povinen se tímto návrhem zabývat jako celkem (viz i výše námitka k nepřezkoumatelnosti).

[18] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V. Vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti

[19] Odpůrce uvedl, že z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud nebral v úvahu pouze dílčí plochy dotčeného pozemku, ale posuzoval spornou otázku ve vzájemných souvislostech; z odůvodnění dostatečně plyne, že zvolené řešení bylo potřebné, vhodné a nepřesahuje spravedlivou míru omezení stěžovatele. Stěžovatel se v návrhu zjevně zmýlil v otázce skutečného rozsahu vymezení ploch na jeho pozemcích (argumentoval tak, jako by jeho pozemky byly pro veřejné zájmy vymezeny celé, což neodpovídalo faktickému stavu). Ve skutečnosti se zátěž stěžovatelových pozemků, na kterých nový územní plán vymezil plochy ve veřejném zájmu, podstatně nemění (na dotčeném pozemku byla již územním plánem z roku 1998 vymezena územní rezerva pro

plochu občanského vybavení a pro sport a rekreaci). Stěžovatel neupřesnil, jaká jeho práva jsou novým územním plánem zasažena; samotné vymezení ploch nijak neomezuje stávající (převážně zemědělské) využití pozemků.

[20] K námitce, podle níž krajský soud nesprávně posoudil povahu rozhodnutí o námitkách, odpůrce podotkl, že stěžovatel zaměňuje řádné vypořádání námitek vlastníka za vyhovění konkrétním požadavkům vlastníka. Odpůrce netvrdí, že stěžovateli vyhověl, ale v rámci možností mu vyšel vstříc, a proto byla vypuštěna veřejná zeleň z dotčeného pozemku a bylo ponecháno stávající zemědělské využití (na základě připomínek a námitek samotného stěžovatele). Soud je při přezkumu opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu, a jestliže stěžovatel zúžil svůj návrh podáním ze dne 15. 1. 2015, byl soud nadále vázán pouze důvody uvedenými v zúženém návrhu. Krom toho i z formulace původního stěžovatelova návrhu ze dne 19. 11. 2014 vyplývá, že je napadena pouze část dotčeného pozemku zahrnutá do zastavitelné plochy Z7. Petit návrhu míří ke zrušení „části odpovídající rozhodnutí o námitce č. 7“. Příslušná část návrhu nese označení „VI. Proti rozhodnutí o námitkách navrhovatele“ a v jednotlivých návrhových bodech je vždy v příslušných nadpisech (formou závorky) explicitně uvedeno, že se tyto návrhové body týkají pouze zastavitelné plochy Z7.

[21] K otázce vymezení plochy pro občanskou vybavenost na dotčeném pozemku odpůrce odkázal na vypořádání stěžovatelových námitek a na fakt, že s plochou občanského vybavení se v daném místě počítalo již v územním plánu z roku 1998 (OŠK – veřejná vybavenost - školství) v rámci územní rezervy. Je v souladu s cíli a úkoly územního plánování, pokud jsou pro tyto účely primárně využívány pozemky vymezené jako rezerva pro tento účel v předchozím územním plánu. S vymezením pro občanské vybavení počítá i podkladová územní studie z roku 2011, a to v obou rozvojových variantách A i B, o nichž bylo v roce 2012 hlasováno v místním referendu. Odpůrce tedy postupoval rovněž v intencích výsledku místního referenda. Požadavek na vymezení ploch pro bydlení namísto plochy pro občanské vybavení nelze akceptovat, neboť kapacita území pro vymezení ploch bydlení není neomezená. Přílišná expanze ploch pro bydlení byla také důvodem, proč dříve Nejvyšší správní soud zrušil některé změny předchozího územního plánu. Odpůrce také zdůraznil, že u nového územního plánu se nevyžaduje detailní hodnocení veškerých kombinací alternativních vhodných ploch, které přicházejí v úvahu, jako je tomu u změny územního plánu a jak požaduje stěžovatel (srov. § 55 odst. 4 stavebního zákona). Odpůrce proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

VI. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[22] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti.

[23] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu není důvodná. Krajský soud jasně vyložil, proč nesouhlasí se stěžovatelovými argumenty. Napadený rozsudek se vypořádal se všemi námitkami vznesenými v návrhu (ve znění jeho úpravy ze dne

pokračování

16. 1. 2015) a jeho závěry jsou srozumitelně formulované. Se subjektivním přesvědčením stěžovatele, že závěry soudu nejsou dostatečně přesvědčivé, se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[24] Není pravda, že by krajský soud reagoval na námitky, které se týkaly vymezení plochy veřejné zeleně a občanské vybavenosti, pouhým konstatováním, že stěžovatel vyjádřil svůj požadavek vymezit zde plochu bydlení v rodinných nebo bytových domech poprvé až v námitkách k návrhu územního plánu. Naopak poukázal i na věcné důvody, které vedly odpůrce k zamítnutí stěžovatelovy námitky. Je pravda, že není povinností osoby dotčené územním plánem vznášet připomínky a námitky již od počátku projednávání územního plánu, a to vždy ve stejném znění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008 - 110). I když je námitka poprvé vznesena až k návrhu územního plánu, musí o ní pořizovatel rozhodnout a své rozhodnutí také zdůvodnit. To, zda dotčená osoba v průběhu územního plánování uplatňuje konzistentní tvrzení, nebo svůj postoj průběžně mění, však může mít vliv na míru podrobnosti, v jaké je pořizovatel povinen vypořádat její konkrétní podání, která obsahují stále nová tvrzení a požadavky, rozporná s tvrzeními a požadavky předchozími.

[25] Odůvodnění rozhodnutí o námitkách konkrétně k ploše veřejné zeleně (Zv) je dosti strohé, podle soudu však srozumitelné a dostatečné. Zásadní stěžovatelův argument zněl tak, že není nutné umísťovat veřejnou zeleň, protože je v okolí dostatek rodinných domů s rozsáhlými zahradami; lokalita by proto měla být určena pro bydlení v rodinných nebo bytových domech. Na to odpůrce reagoval tím, že je třeba odstranit deficit veřejných prostranství vzniklý právě v důsledku živelné výstavby rodinných domů v minulosti. I podle soudu je nasnadě, že zeleň v soukromých zahradách neplní pro život obce stejnou funkci jako zeleň veřejná; argument odpůrce je tedy logický.

[26] Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel si zřejmě mylně vyložil text územní studie z roku 2011, kde se říká, že „*plochy veřejné zeleně jsou lokalizovány pouze v oblasti centra obce kolem bývalé návsi. Návrh územního plánu nenavrhoval žádnou veřejnou zeleň. Plochy veřejných prostranství bylo možno vymezit opět pouze kolem centra obce a před kostelem*“. Z toho nelze dovozovat, že plochy veřejné zeleně mají být umístěny jen v oblasti centra obce – naopak. Tato územní studie byla vypracována poté, co Nejvyšší správní soud zrušil změnu územního plánu obce Moravany z června 2009. Jedním z důvodů zrušení bylo i to, že změna územního plánu nově vymezovala rozsáhlá zastavitelná území (na úkor např. i veřejné zeleně), aniž byl tento postup řádně zdůvodněn. Následně zpracovaná územní studie popisovala obsah (a nedostatky) zrušené změny územního plánu; z pasáže, kterou navrhovatel citoval ve svém návrhu k soudu, plyne, že otázka veřejné zeleně byla zanedbána a že by nový územní plán měl být v tomto ohledu velkorysejší.

[27] Stejně tak obстоjí odůvodnění k ploše občanské vybavenosti (Os), na něž krajský soud odkázal. Odpůrce vysvětlil, proč má být tato plocha umístěna právě zde, a poukázal na její vhodnou rozlohu a strategický význam ve vztahu jednak ke stávajícím školským zařízením, jednak k nově umísťované ploše veřejné zeleně. Krajský soud tedy právem nepřijal stěžovatelův argument, podle něž v daném místě neexistuje potřeba plochy občanské vybavenosti. Zdůraznil rovněž, že již v předchozím územním plánu byla v těchto místech územní rezerva pro veřejnou vybavenost – školství (OŠK) [Nejvyšší správní soud

dodává, že rovněž plocha pro sport a rekreaci (Rp)], takže nově stanovené funkční určení plochy není překvapivé.

[28] Stěžovatelovu poznámku, podle níž již v dřívějších fázích opakovaně vyjádřil nesouhlas s jakýmkoli změnami oproti územnímu plánu z roku 1998, je třeba upřesnit. Stěžovatel ve svých připomínkách k zadání územního plánu ze dne 6. 12. 2012 a ve svých námitkách k návrhu územního plánu ze dne 26. 7. 2013 především požadoval, aby jeho pozemky nebyly zahrnovány do územního plánu a aby na nich nebylo cokoli plánováno (takový požadavek je v rozporu se zákonem). Zejména zde neměly být umísťovány plochy všeobecného bydlení s objekty, plochy veřejné vybavenosti školství a hřiště veřejně přístupné. Stěžovatel zdůraznil, že dotčený pozemek se vyznačuje cennou ornou půdou, která je obzvláště vhodná k zemědělskému hospodaření. Jak bylo výše uvedeno, s využitím pozemku jako plochy veřejné vybavenosti (školství) a plochy pro sport a rekreaci počítal již předchozí územní plán, takže v tomto ohledu se využití sporné plochy radikálně nezměnilo a nedochází tak k relevantní majetkové újmě stěžovatele. Požadavku neumísťovat plochu všeobecného bydlení s objekty a zachovat ornou půdu i nadále pro zemědělské hospodaření vyšel odpůrce vstříc tím, že oproti původnímu návrhu ponechal v severní části dotčeného pozemku plochu zemědělskou (P). Stěží v tom lze spatřovat nesprávnost a nepřiměřený zásah do stěžovatelových práv jen proto, že stěžovatel poté v námitkách ze dne 9. 4. 2014, uplatněných až po veřejném projednání návrhu, zaujal zcela odlišný postoj, vyjádřil nespokojenost se zemědělským určením plochy a žádal stanovit plochu bydlení v rodinných nebo bytových domech.

[29] Krajský soud se rovněž přezkoumatelným způsobem vyjádřil k námitce porušení zásady proporcionality a porušení zásady minimalizace zásahu do práv. Obecně platí, že do vlastnických práv lze územním plánem zasáhnout za předpokladu, že zájem sledovaný územním plánem bude převažovat nad zájmem dotčeného vlastníka, nebude jej moci být dosaženo jiným způsobem a stane se tak v míře, která bude dotčeného vlastníka omezovat co nejméně. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že odpůrce srozumitelně vysvětlil, proč vymezil plochy veřejné vybavenosti a veřejné zeleně právě v těchto místech. Obec sice při pořizování územního plánu měla k dispozici i své vlastní pozemky, ty však nebyly srovnatelně vhodné svou rozlohou a umístěním v lokalitě, která sousedí se stávajícími stavbami sloužícími veřejnému užitku. Konečná verze územního plánu hleděla i k tomu, aby nebyl stěžovatel omezen v nadměrné míře, když ponechala část dotčeného pozemku jako plochu zemědělskou v souladu s jejím dosavadním využitím.

[30] Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu poukázal na to, že veřejnému zájmu má podle nového územního plánu sloužit 59 % plochy dotčeného pozemku, kdežto zbývající část o rozloze cca 4000 m² bude nadále zachována pro soukromé účely. Tento podíl veřejných a soukromých ploch nezatěžuje podle soudu stěžovatele v nepřiměřené míře. Odpůrce také uvedl, že stěžovatel nabyl dotčený pozemek jako zemědělský několik let před tím, než byl v územním plánu z roku 1998 určen k zastavění; i poté jej však setrvale užíval k zemědělským účelům. K tomuto tvrzení se stěžovatel nijak nevyjádřil a nezpochybnil ho. Zatímco odpůrci stěžovatel vytýká, že na jeho pozemek umísťuje plochu veřejné vybavenosti pro školství, ačkoli dosud nevymezil žádný konkrétní plán na výstavbu zařízení tohoto typu, sám vyžaduje funkční zařazení svého pozemku do ploch pro bydlení, ačkoli po celou dobu, kdy byl jeho pozemek částečně určen pro výstavbu (od roku 1998),

pokračování

žádné kroky v tomto směru nepodnikl a o úmyslu zajistit zde bydlení svým dětem se poprvé zmínil až v řízení před soudem (v replice k odpůrcovu vyjádření v lednu 2015). Na orgány územního plánování tak klade mnohem přísnější požadavky než na sebe samého.

[31] Pokud by stěžovatel nabyl pozemek v době, kdy byl určen k zastavění, a pozemek by se poté v novém územním plánu stal nezastavitelným, měl by nárok na peněžitou náhradu za změnu v území podle § 102 stavebního zákona. Tento institut zajišťuje, aby obec nebyla „zablokována“ předchozím funkčním určením ploch, aby mohla zvýšit podíl nezastavitelných ploch na svém území a aby zároveň nebyli poškozeni vlastníci, kteří své pozemky koupili v dobré víře a s úmyslem stavět. Stěžovatel však v takové situaci nebyl. Nyní se domáhá toho, aby jeho pozemek, který byl po dobu šestnácti let pozemkem stavebním a který stěžovatel nepoužil k výstavbě, i nadále zůstal pozemkem stavebním – navzdory důvodům, které odpůrce uvedl ve prospěch funkčního určení sloužícího veřejnému užítku. Stěžovatelův postoj nemíří k vyvážení veřejných a soukromých zájmů ve smyslu § 18 odst. 2 stavebního zákona, ale požaduje upřednostnění zájmu soukromého, což není cílem územního plánování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17). Z ničeho neplyne, že by dosavadní stavební pozemek musel zůstat stavebním pozemkem i nadále: neexistuje právo na zachování stejného funkčního využití, jaké měl pozemek v dosavadním územním plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161, publikovaný pod č. 2186/2011 Sb. NSS).

[32] To, že územní studie nepředpokládá přírůstek obyvatelstva, nijak nebrání tomu, aby obec vyčlenila pozemky pro veřejnou vybavenost v sousedství stávajících škol. Ostatně odpůrce v územním plánu zdůraznil, že budoucí zařízení by mělo být pokud možno univerzální, aby s ohledem na vývoj demografické situace mohlo sloužit nikoli jen úzce školským, ale šířeji sociálním potřebám. Tento záměr považuje soud za racionálně zdůvodněný; zároveň soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by nebylo vhodnější zvolit zde jiné funkční využití nebo vymezit oblast sloužící veřejnému užítku jinde (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 - 42, a ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010 - 68).

[33] Krajský soud nepochybil tím, že přezkoumal rozhodnutí o stěžovatelových námitkách k návrhu územního plánu (obsažené v příloze č. 1b územního plánu, v kapitole O) jen v jeho části. Platí totiž, že pokud navrhovatel omezí přezkum opatření obecné povahy pouze na jeho část, může namítat jen takové nedostatky, které se skutečně vztahují k napadené části (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49). Toto pravidlo se uplatní jak ve vztahu k vlastnímu územnímu plánu a jeho odůvodnění, tak ve vztahu k rozhodnutí o námitkách, které je součástí územního plánu. Stěžovatel ve svém původním návrhu ke krajskému soudu ze dne 19. 11. 2014 napadl části územního plánu vymezující zastavitelné plochy Z3 a Z7, část rozhodnutí o námitkách, která se jej týká (jde o námitku č. 7), a s tím související grafickou část plánu. V replice ze dne 19. 1. 2015 (ta reagovala na výhrady odpůrce k nejasnému vymezení rozsahu přezkumu) naproti tomu vymezil rozsah přezkumu označením dvou svých pozemků (jednak pozemku p. č. 457/205, jehož se týkají všechny výše probírané námitky, jednak pozemku p. č. 730/172).

[34] V řízení o zrušení opatření obecné povahy nelze původně podaný návrh rozšiřovat (ani o dosud nenapadené části opatření obecné povahy, ani o další návrhové body); návrhové body však lze omezit (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Krajský soud tedy mohl přezkoumat napadené opatření obecné povahy jen v rozsahu, v němž se původně formulované návrhové body nevymykaly z rámce upřesněného replikou; jinými slovy, definitivní rozsah přezkumu byl určen průnikem obou těchto množin.

[35] Zastavitelná plocha Z7, jejíž zrušení se stěžovatel v původním návrhu domáhal (a která obsahuje nejen stěžovatelův pozemek p. č. 457/205, ale i pozemky další), zahrnuje plochu bydlení v rodinných domech (Br), plochu občanského vybavení veřejného – školství (Os) a plochu veřejné zeleně (Zv). Na celém stěžovatelově pozemku p. č. 457/205 byly nově vymezeny plocha zemědělská (P), plocha občanského vybavení veřejného – školství (Os), plocha veřejné zeleně (Zv) a plocha vodní a vodohospodářská (W). Do zastavitelné plochy Z7 však byla zahrnuta jen ta část pozemku p. č. 457/205, na níž byla vymezena plocha občanského vybavení veřejného – školství (Os) a plocha veřejné zeleně (Zv).

[36] V původním návrhu brojil stěžovatel dále proti zastavitelné ploše Z3 a navrhoval zrušení územního plánu v části vymezující zastavitelnou plochu Z3 (poukázal na lokální biokoridor LBK 6 procházející jeho pozemkem p. č. 730/172). V replice připustil, že lokální biokoridor se nachází mimo zastavitelnou plochu Z3, a nově uvedl, že jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy se má vztahovat k části týkající se pozemku p. č. 730/172.

[37] Ve vztahu k pozemku p. č. 457/205 tedy krajský soud správně přezkoumal jen námitky vztahující se k ploše občanského vybavení veřejného – školství (Os) a ploše veřejné zeleně (Zv), neboť jen tyto plochy současně leží v zastavitelné ploše Z7 a zároveň na pozemku p. č. 457/205. Důvodně se rovněž nezabýval námitkami týkajícími se lokálního biokoridoru LBK 6, který - ač protíná pozemek p. č. 730/172 - vůbec neleží v zastavitelné zóně Z3, jejíž zrušení (a nikoli zrušení územního plánu v části týkající se pozemku p. č. 730/172) se stěžovatel domáhal v původním návrhu.

[38] Tím byl zároveň vymezen i rozsah přezkumu rozhodnutí o námitkách, které se vyjadřovalo k umístění plochy veřejné zeleně (Zv) na pozemku p. č. 457/205, k umístění plochy občanské vybavenosti (Os) na pozemku p. č. 457/205, k umístění plochy vodní a vodohospodářské (W) na pozemku p. č. 457/205 a k umístění lokálního biokoridoru LBK 6 na pozemku p. č. 730/172. S ohledem na to, že rozhodnutí o námitkách je součástí územního plánu (a nemůže existovat mimo něj), není možné je přezkoumávat ve větším rozsahu, než jaký byl návrhem (a jeho případnými doplněními) vymezen pro přezkum územního plánu jako celku.

[39] Stěžovatel konečně namítl, že o těch částech dotčeného pozemku, které jsou zahrnuty v zastavitelné ploše Z7, nelze rozhodnout spravedlivě, nepřihlíží-li soud současně k tomu, v jaké míře jsou územním plánem zasaženy zbývající části dotčeného pozemku. K tomu soudu nezbyvá než podotknout, že rozsah soudního přezkumu se neodvíjí od subjektivních představ účastníků o spravedlivosti (jejich představy o tom, co by bylo

pokračování

v dané věci spravedlivé, se ostatně budou navzájem velmi lišit), ale od toho, co účastníci konkrétně a jednoznačně předložili soudu k přezkoumání ve svých písemných podáních. Stěžovatel sám svou replikou ze dne 19. 1. 2015 vyloučil z přezkumu část pozemku p. č. 457/205, na níž byla vymezena plocha vodní a vodohospodářská (W) a plocha zemědělská (P), a tím, že si neujasnil vztah lokálního biokoridoru LBK 6 a zastavitelné plochy Z3, se připravil o možnost přezkumu té části územního plánu, která lokální biokoridor vymezila.

VII. Závěr

[40] Nejvyšší správní soud proto neshledal kasační stížnost důvodnou a zamítl ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[41] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle nějž 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. Úspěšný odpůrce byl v kasačním řízení zastoupen advokátkou, která dne 22. 4. 2015 podala vyjádření ke kasační stížnosti; za tento úkon právní služby náleží odpůrci náhrada ve výši 4 114 Kč [3 100 Kč za úkon podle § 11 odst. 1 písm. d), § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif); 300 Kč jako náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; 714 Kč jako výše daně z přidané hodnoty, k jejíž úhradě je odpůrcova zástupkyně povinná].

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. září 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu