



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

navrhovatele J. Ž.

:

proti

odpůrci:

obec Lomnička

sídlem Lomnička 103, 666 01 Lomnička

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Lomnička ze dne 24. 9. 2019, č. j. MUTI 34067/2019/OÚP/DA/KN, sp. zn. S-MUTI 31158/2016, a to „*v částech týkajících se řešení plochy Nd – zemědělská drobná držba na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. X a nabrazuje se funkčním využitím plochy Ir – individuální rekreace.*“

takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci s e náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

- 1. Navrhovatel se svým návrhem domáhá zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Lomnička ze dne 24. 9. 2019, č. j. MUTI 34067/2019/OÚP/DA/KN, sp. zn. S-MUTI 31158/2016 (dále jen „územní plán“), a to „*v částech týkajících se řešení plochy Nd –*

zemědělská drobná držba na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. X a nabrazuje se funkčním využitím plochy Ir – individuální rekreace.“

2. Navrhovatel v podaném návrhu zdůrazňuje, že je vlastníkem existující a řádně provedené rekreační stavby ev. č. 11 stojící na stavebním pozemku parc. č. X a k ní přilehlých oplocených pozemků zahrad parc. č. X a X – vše v k. ú. X. Tato rekreační stavba a její pozemky spolu tvoří v daném území stávající uzavřený a řádně oplocený stávající areál individuální rekreace, jehož současnou podobu navrhovatel hodlá jako jeho vlastník dále investičně modernizovat a zhodnocovat, což je obci Lomnička již několik let dobře známo a jedná se dle příslušných zákonných předpisů takto o stávající plochu současně zastavěného území obce Lomnička. Navrhovatel dále uvádí, že jako vlastník uvedených nemovitostí se aktivně účastnil věci pořizování nového územního plánu obce Lomnička a v jeho průběhu řádně a včas podal do jeho veřejnoprávního projednávání své námitky, a to nejprve ze dne 30. 7. 2018 do veřejného projednání návrhu územního plánu a následně pak ze dne 16. 7. 2019 do opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu. V těchto svých námitkách navrhovatel s navrhovaným řešením územního plánu týkajícím se výše uvedených nemovitostí na území obce Lomnička zásadně nesouhlasil a považoval ho za hrubě poškozující jeho práva a zájmy a znehodnocující tento jeho nemovitý majetek a znemožňující mu ho zde nadále budovat. Tyto své námitky vždy konkrétně argumentačně odůvodnil a poukázal přitom zejména na skutečnost zcela bezdůvodného a rozdílného přístupu k řešení ploch jeho nemovitostí oproti zcela jinému řešení obdobných ploch jiných vlastníků v řešeném území územního plánu obce Lomnička.
3. Navrhovatel v nich konkrétně požadoval, aby byl v celém rozsahu respektován jeho zdejší oplocený rekreační areál jeho výše uvedených pozemků, současně zastavěného území obce Lomnička se zdejším existujícím rekreačním objektem č. e. 11 a byl v územním plánu určen v celém jeho dnešním oploceném rozsahu s funkčním využitím s označením „Ir“ – *individuální rekreace*, a dále požadoval řešení veřejného prostranství přilehlé příjezdové účelové komunikace k tomuto areálu, což předložený návrh řešení územního plánu nerespektoval. Navrhovatel proto ve svých podaných písemných námitkách důvodně požadoval, aby územní řešení ploch jeho zdejšího oploceného areálu stávající rekreační budovy v územním plánu Lomnička nebylo bezdůvodně odlišné a odpovídalo řešení ploch obdobných existujících stávajících rekreačních ploch na území obce Lomnička a uvedl k tomu konkrétní příklady a odkazy na takové řešení ploch v tomto územním plánu a nedomáhal se tedy žádného zvláštního či jiného řešení územního plánu v dané lokalitě jeho nemovitostí. Poukázal přitom právě na ničím neodůvodněnou skutečnost, že naopak předložené a navrhovatele hrubě poškozující řešení územního plánu je v jeho daném případě zcela nedůvodně naprosto odlišné oproti jiným shodným či obdobným případům rekreačních ploch na území obce. Poškození navrhovatele a znehodnocení jeho zdejších nemovitostí vlivem nového návrhu řešení územního plánu, které takové nové řešení navrhovateli prokazatelně způsobovalo a způsobuje, navrhovatel jednoznačně konkrétně popsal a vyčíslil jak ve svých podaných námitkách, tak i v paralelně podaném otevřeném dopise schvalujícímu orgánu – Zastupitelstvu obce Lomnička ze dne 10. 7. 2019, ve kterém rovněž zrekapituloval celý dosavadní přístup obce a jejího vedení a zástupců v dané věci, který se v čase zásadně měnil, až do současné podoby poškození zájmů a práv navrhovatele prostřednictvím přijetí účelového řešení nového územního plánu v daných plochách.
4. Navrhovatel dále poukazuje na skutečnost, že dřívější Zastupitelstvo obce Lomnička na jeho 13. zasedání ze dne 25. 3. 2013 usnesením jednomyslně schválilo stavební záměr na

jeho předmětných pozemcích v obci Lomnička v podobě „*Penzionu pro seniory*“ s tím, že tato věc bude začleněna do územního plánu formou jeho změny a nadále respektována. Navrhovatel tedy nadále nabyt přesvědčení, že investiční přípravě této stavby nic nebude bránit a důvodně předpokládal, že pokud toto řešení nebylo ze strany obce Lomnička umožněno formou změny původního územního plánu, že bude respektováno v rámci pořízení nového územního plánu. To se však nestalo a tento schválený stavební záměr nebyl respektován. Nadto odpůrce na předmětných pozemcích navrhovatele přijal takové řešení funkčního využití ploch, které nerespektuje ani současný stav v podobě zdejšího existujícího oploceného areálu individuální rekreace navrhovatele, a to s plným vědomím toho, že do takové investiční přípravy tohoto původně schváleného záměru stavby navrhovatel vložil vlastní finanční prostředky na projekční přípravu a na dotažení potřebných inženýrských sítí v ceně cca 880 tis. Kč., o čemž navrhovatel odpůrce také informoval a odpůrce si tedy byl a je této věci plně vědom. Odpůrce (konkrétně nové zastupitelstvo) námitky nerespektoval a přistoupil k vydání územního plánu s tím, že podaným námitkám vyhověl pouze částečně, a to způsobem, který je pro navrhovatele stále nepřijatelný a hrubě poškozující. Způsob takového upraveného řešení územního plánu v dané lokalitě pak navrhovatel na jeho pozemcích považuje za nedůvodný a ničím nepodložený.

5. Navrhovatel namítá, že o jeho řádně podaných námitkách proti návrhu územního plánu nikdy nebylo v souladu se zákonem řádně rozhodnuto a nikdy nebylo takové jakékoli rozhodnutí řádně odůvodněno ani nebylo vyřízeno v souladu s § 172 odst. 1 až 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ani v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona, a namítá proto, že nový územní plán dle jeho názoru nebyl nikdy řádně a v souladu se zákonem vůbec po jeho vydání oznámen a je tedy jako takový v celém jeho rozsahu doposud neplatný (resp. po jeho vydání bez řádného oznámení v obci Lomnička nenabyt platnosti). Navrhovatel proto namítá, že o vyřízení jeho řádně podaných námitek proti návrhu řešení územního plánu nebyl nikdy řádně obeznámen.
6. Navrhovatel proto trvá v celém rozsahu na svých podaných námitkách proti způsobu a obsahu řešení návrhu tohoto nového územního plánu v plochách jeho nemovitostí, považuje je za doposud řádně nevypořádané a požaduje, aby o nich bylo znovu řádně a v souladu se zákonem rozhodnuto. Písemné odůvodnění řešení vydaného územního plánu na pozemcích navrhovatele, ve kterém je toto řešení označeno jako „výsledek dohody s navrhovatelem“, se prokazatelně nezakládá na pravdě. Ve skutečnosti žádná taková dohoda nikdy nebyla učiněna, a přesto bylo přijaté řešení odpůrcem odůvodněno právě takovou neexistující a nikdy neuzavřenou údajnou „dohodou s navrhovatelem“. Vydané řešení územního plánu na pozemcích navrhovatele je jako takové nereálné a prokazatelně neodpovídá skutečnému existujícímu stavu v území a bylo přijato čistě účelově a jednostranně bez znalosti jakýchkoli relevantních souvislostí a dříve přijatých a odsouhlasených záměrů. Pro přijaté řešení funkčního využití plochy pozemků navrhovatele jako „*Ná*“ – *zemědělská drobná držba* není žádné relevantní ani objektivní opodstatnění a takové řešení nebylo přesvědčivě odůvodněno. Jako takové pak bylo toto řešení přijato v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, protože na území obce Lomnička jsou jiné existující obdobně využívané plochy v územním plánu řešeny odlišně, a to jako plochy „*Ir*“ – *individuální rekreace*. Navrhovatel byl tedy zcela vědomě takovým nedůvodným odlišným řešením funkčního využití jeho pozemků stávajícího rekreačního areálu hrubě a zcela cíleně poškozen. Údajné „částečné vyhovění“ námitkám navrhovatele

ze strany odpůrce při konečném řešení návrhu územního plánu na pozemcích navrhovatele, a to v podobě zdejšího řešení malé plošky s funkčním využitím „Ir“ – *individuální rekreace*“ o výměře pouhých 325 m², není ničím podložené a je dle názoru navrhovatele v rozporu s požadavkem § 3 odst. 1 Vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Rozloha této plochy lichoběžníkového tvaru označené v územním plánu jako „Z14“ uvedené v textové části s údajnou výměrou 325 m² prokazatelně neodpovídá grafické části, kde je tato plocha vyznačená o velikosti cca pouhých 275 m². Tento rozpor představuje další poškození práv navrhovatele.

7. Argumentace odpůrce v odůvodnění vydání územního plánu je z velké části prokazatelně irelevantní, nepravdivá a ničím nepodložená a čistě účelová. Přijaté řešení vydaného územního plánu na pozemcích navrhovatele má prokazatelně za následek reálné snížení tržní ceny těchto pozemků a stavby navrhovatele, a to (v porovnání ceny pozemků zastavitelných stavbou individuální rekreace s pozemky využitelnými pouze k účelu zemědělskému) řádově 100x a jedná se takto o přímé poškození navrhovatele v řádu milionů Kč. Toto přijaté řešení také prokazatelně přímo neguje dříve již projekčně připravené a Zastupitelstvem obce Lomnička řádně schválené stavební záměry navrhovatele na jeho zdejších pozemcích (záměr veřejně prospěšné stavby domova důchodců – Penzionu pro seniory), čím navrhovatele rovněž takto prokazatelně poškozuje.

II. Vyjádření odpůrce

8. Odpůrce ve vyjádření k návrhu předně zpochybňoval splnění procesních podmínek řízení, konkrétně nesprávné označení odpůrce, resp. včasnost podaného návrhu, či formální bezvadnost návrhu (nejasné vymezení petitu). Pokud jde o věcné námitky navrhovatele, odpůrce se s nimi neztotožňuje, tím spíše, že jsou obsahově velmi podobné námitkám, resp. připomínkám uplatněných navrhovatelem v průběhu pořizování územního plánu. Z toho důvodu odpůrce ve svém vyjádření znovu rekapituluje podstatné momenty z tohoto procesu, které se týkají námitek obsažených v návrhu. Odpůrce je toho názoru, že se všemi těmito námitkami se dostatečným a srozumitelným způsobem vypořádal v textové části (odůvodnění) napadeného opatření obecné povahy, a proto je ve vyjádření opakuje, resp. v podrobnostech odkazuje na příslušné části odůvodnění.
9. Nadto odpůrce nesouhlasí s názorem navrhovatele ohledně dotčení jeho vlastnických práv k předmětným pozemkům, neboť ostatně bylo při zpracování územního plánu plně vyhověno připomínce navrhovatele (byť opožděné), jelikož tyto pozemky byly vymezeny jakožto zastavěné území dle stavebního zákona (oproti předchozí úpravě, kde byly zařazeny do plochy orné půdy). Navazujícímu požadavku stran podřazení těchto pozemků pod plochy s funkčním využitím „Ir“ – *individuální rekreace*“ již odpůrce ovšem vyhovět zcela nemohl, což také podrobně zdůvodnil. Z uvedených důvodů odpůrce navrhuje soudu, aby podaný návrh zamítl dle § 101d odst. 2 s. ř. s.

III. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud přezkoumal předmětné opatření obecné povahy v mezích rozsahu a důvodů návrhu a shledal, že **návrh není důvodný**.

III. a) Podmínky řízení

11. Předtím, než krajský soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, musel se nejdříve zabývat otázkou, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení, jejichž

nesplnění ostatně namítal i odpůrce. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého soudního řádu správního existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a a § 101 b s. ř. s. Krajský soud přitom neshledal nedostatek procesních podmínek řízení, které jsou předpokladem přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí.

12. Pokud se týká posouzení, zda navrhovatelem napadené části Územního plánu Lomnička je opatřením obecné povahy, krajský soud odkazuje na ustanovení § 55 ve spojení s § 43 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého se územní plán (a tedy i jeho následné změny) vydávají formou opatření obecné povahy. Tuto skutečnost ostatně žádný z účastníků v dané věci nerozporoval. Další podmínkou řízení je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s. Navrhovatel požaduje zrušení části opatření obecné povahy, které dostatečně označil, a proto i závěrečný návrh považuje krajský soud za souladný s požadavky zákona, byť lze souhlasit s odpůrcem, že není zcela jednoznačně a srozumitelně formulovaný (navrhovatel se domáhá zrušení „vydání“). Na uvedeném závěru nic nemění skutečnost, že se v jeho závěru navrhovatel domáhá i konkrétního způsobu úpravy („nahrazení“) napadené části územního plánu ze strany soudu, k čemuž ovšem není krajský soud příslušný. Z obsahu podaného návrhu je ovšem zcela zřejmé, čeho se navrhovatel jeho podáním domáhá. Návrh obsahuje i náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s., tedy dostatečně odůvodněné návrhové body.
13. K osobě navrhovatele a jeho aktivní procesní legitimaci krajský soud uvádí, že také tato podmínka je splněna, tvrdí-li navrhovatel zkrácení na právech v důsledku vlastnictví pozemků v území, které jsou napadeným opatřením obecné povahy regulovány. Jak již bylo zmíněno, navrhovatel je vlastníkem rekreační stavby ev. č. 11 stojící na stavebním pozemku parc. č. X a k ní přilehlých oplocených pozemků zahrad parc. č. X a X – vše v k. ú. X. Navrhovatel dotčení ve své právní sféře spatřovala zejména v zásahu do jeho vlastnických práv (s ohledem na změnu funkčního využití dané plochy), přičemž zda k dotčení navrhovatele skutečně došlo, a je-li zde tedy i legitimace věcná, bude předmětem meritorního přezkumu ze strany krajského soudu.
14. Navrhovatel podal návrh včas, a to dne 8. 10. 2020. Směřoval proti napadenému opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti dne 9. 10. 2019. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s., věta první *„Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.“*
15. Byť navrhovatel ve svém návrhu nesprávně označil za osoby pasivně legitimované 1) Městský úřad Tišnov, který byl ovšem pouze pořizovatelem územního plánu, a 2) v závorce zastupitelstvo obce Lomnička), bylo by dle krajského soudu přepjatě formalistickým postupem požadovat po navrhovateli upřesnění návrhu či dokonce odmítnutí takového návrhu pro nesprávné označení odpůrce za situace, kdy ze samotného obsahu návrhu a koneckonců částečně i ze samotného označení účastníků řízení, tj. 2) před závorkou *„Obec Lomnička“*, neboť právě obec Lomnička je skutečně osobou pasivně legitimovanou (odpůrcem). Jak ostatně připomíná i odpůrce, podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, je v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.

III. b) Obecná východiska

16. Při posouzení návrhu krajský soud jako východisko a kritérium zvolil, kromě příslušné právní úpravy, především relevantní judikaturu správních soudů, a to zejména judikaturu svou vlastní a Nejvyššího správního soudu. Ještě před započítáním přezkumu napadeného opatření obecné povahy - části Územního plánu obce Lomnička - na základě návrhových bodů považoval soud za nezbytné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých při projednávání a rozhodování věci vycházel.
17. V nyní souzené věci je předmětem sporu tvrzený zásah do vlastnického práva navrhovatele, a to v rozsahu, v jakém se měl dotknout jimi specifikovaných pozemků, kdy pro přijaté řešení funkčního využití plochy pozemků navrhovatele jako „*Ná*“ – *zemědělská drobná držba* není dle navrhovatele žádné relevantní ani objektivní opodstatnění a takové řešení nebylo přesvědčivě odůvodněno.
18. Krajský soud především konstatuje, že v procesu územního plánování dochází k posouzení řady zájmů soukromých i veřejných, jako je tomu ostatně i v nyní projednávaném případě, 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. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).
19. 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). Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovat celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).
20. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu v otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází z pětistupňového algoritmu (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98). Při uvedeném přezkumu platí, že pokud je u některého z kroků algoritmu shledán důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se soud již nezabývá. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá tím, 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. Při postupu podle uvedeného algoritmu je soud v souvislosti 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. ř. s. při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

III. c) Vlastní přezkum opatření obecné povahy

21. Prvé dva kroky – otázky pravomoci správního orgánu vydat napadeného opatření a nepřekročení meze zákonem vymezené působnosti odpůrcem nejsou mezi účastníky řízení sporné (viz také shora uvedené skutečnosti) a splnění těchto podmínek vyplývá rovněž z obsahu správního spisu. Totéž konstatování dle krajského soudu platí i pro třetí podmínku - vydání opatření zákonem stanoveným postupem, přestože navrhovatel namítá, že nový územní plán dle jeho názoru nebyl nikdy řádně a v souladu se zákonem vůbec po jeho vydání oznámen a je tedy jako takový v celém jeho rozsahu doposud neplatný (resp. po jeho vydání bez řádného oznámení v obci Lomnička nenabyl platnosti). Navrhovatel totiž tento nesoulad se zákonem jednak spojuje zejména se způsobem, jakým se odpůrce vypořádal s jeho věcnými námitkami, resp. připomínkami vůči konkrétním úpravám v územním plánu, jednak v této souvislosti přednáší zcela obecné námitky stran porušení § 172 odst. 1 až 5 správního řádu, aniž by je blíže jakkoliv konkretizoval. Z obsahu správního spisu se přitom krajskému soudu nejeví, že by se odpůrce v této souvislosti dopustil jakéhokoli pochybení a jednání rozporného s uvedenými ustanoveními správního řádu.
22. Krajský soud se proto dále bude zabývat čtvrtým krokem přezkumu obsahu napadeného opatření obecné povahy, a to z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium). Navrhovatel k dotčeným pozemkům argumentuje zejména porušením principů proporcionality, subsidiarity, minimalizace zásahů, či porušením svého legitimního očekávání, a to také v souvislosti s tím, že odpůrce nerefletoval skutečný stav v území či nedodržel příslib o zhotovení specifikovaného stavebního záměru. Tyto námitky se ovšem týkají převážně pátého korku algoritmu. Dané námitky se naopak striktně vzato netýkají čtvrté fáze algoritmu, tedy souladu opatření obecné povahy se zákonem, rozuměj hmotněprávními předpisy. Tento čtvrtý krok však velmi úzce souvisí se samotnou problematikou proporcionality, proto se soud bude, v souvislosti s námitkami navrhovatele, zabývat i touto záležitostí, neboť ji dle názoru soudu nelze od otázky proporcionality napadeného opatření obecné povahy oddělit. V tomto smyslu soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, dle něhož „[č]tvrtá fáze (problémový okruh) algoritmu (materiální kritérium, řešící otázku, zda obsah opatření je v souladu se zákonem) a pátá fáze (přezkoumání obsahu z hlediska jeho proporcionality) se z pohledu otázky právě zkoumané do značné míry prolínají. To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejružnějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných (a vice versa)“.
23. V této souvislosti je nutno dle ustálené judikatury zohlednit, zda navrhovatel byl aktivní v procesu přípravy a přijímání opatření obecné povahy. Ze správního spisu vyplývá, že navrhovatel podal v průběhu procesu přijímání územního plánu námitky či připomínky (námitky navrhovatele ve vztahu k veřejným jednáním, konaným dne 19. 9. 2018 a 10. 7. 2019 či podání navrhovatele ze dne 4. 12. 2017, č.j. 31285/2017), obsahově odpovídající

námítkám uvedeným v návrhu, které odpůrcem byly jako námitky posouzeny. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a proto je třeba vnímat je ve vzájemné souvislosti. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je přitom nutné klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu), musí být mj. zřejmé, 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. Za nepřezkoumatelné však nelze považovat rozhodnutí o námitkách, z jehož odůvodnění ve spojitosti s odůvodněním celého opatření obecné povahy je zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 24. 10. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, nebo ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48). Při hodnocení odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu se soudy musejí vyvarovat přepjatého formalismu, v jehož důsledku by mohly nepřipustně zasáhnout do práva obce na samosprávu a ohrozit funkčnost územního plánování (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dostupný na <https://nalus.usoud.cz>).

24. Prizmatem výše uvedených závěrů krajský soud přistoupil k hodnocení odůvodnění navrhovatelových námitek vůči uvedeným úpravám funkčního využití jeho pozemků v napadené části územního plánu v rozhodnutí o námitkách navrhovatele v souvislosti s ostatními částmi odůvodnění. V této souvislosti nicméně považuje soud za potřebné si odpovědět na základní otázku, která se týká předmětných námitek či požadavku navrhovatele a od níž se do značné míry odvíjí vypořádání se s nimi. Ta zní: Má vlastník pozemku právo, aby v rámci územně plánovací dokumentace byl tento jeho pozemek zahrnut do určitého konkrétního způsobu využití, který daný vlastník požaduje? Odpověď v tomto směru, i na základě zohlednění pro věc významné judikatury, zní, že nikoli.
25. V daném ohledu odkazuje krajský soud např. na již shora zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, dle kterého „*má zásadní význam skutečnost, že z žádných zákonných normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ - právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním - § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci. Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel jako vlastník parcely p. č. 3963/1 zcela logicky poukazuje na skutečnost, že v případě, kdy by tato parcela byla zahrnuta jako zastavěné území, došlo by tím k jejímu zhodnocení, neznamená to, že by se takového zhodnocení mohl jakkoli domáhat.*“ Obdobně pak rozhodl např. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 22. 12. 2014, č. j. 59 A 2/2014-102, či Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 7. 2018, č. j. 63 A 3/2016-159.
26. V tomto kontextu soud připomíná rovněž ustálené judikturní závěry týkající se toho, do jaké míry je správní soud oprávněn posuzovat věcně územní plány. V rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[n]ení pochyb o tom, že

rozhodnutí, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace, je vyhrazeno samostatné působnosti obce (§ 5 odst. 1 a 2 stavebního zákona), což platí i pro jeho konkrétní podobu, která je ve své podstatě výsledkem politického rozhodnutí té které municipality. Toto oprávnění obce však není bezbřehé, neboť zde existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné též omezení plynoucí ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). V tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud již například v cit. rozsudku č. j. 2 Ao 3/2007-73, kde uvedl, že v případě územního plánování jde vždy „o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje ... omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

27. Jak již bylo výše podrobně rekapitulováno, navrhovatel se cítil, zjednodušeně řečeno, dotčen na svých právech především tím, že odpůrce v rámci územního plánu nezahrnul jím vlastněné pozemky do plochy s funkčním využitím s označením „Ir“ – *individuální rekreace*, resp. se dostatečně nevypořádal s jejich námitkami a připomínkami, přičemž pro přijaté řešení funkčního využití plochy pozemků navrhovatele jako „Nd“ – *zemědělská drobná držba* není žádné relevantní ani objektivní opodstatnění a takové řešení nebylo přesvědčivě odůvodněno. Konkrétně se tedy jedná o pozemek parc. č. X (veden jakožto zastavěná plocha a nádvoří) o výměře 35 m², jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci č. e. v 11, pozemek parc. č. X (veden jakožto zahrada) o výměře 2076 m² a pozemek parc. č. X (veden jakožto zahrada) o výměře 1255 m². Navrhovatel v rámci podaných námitek v průběhu procesu schvalování územního plánu setrvale požadoval zařazení všech jeho zmíněných pozemků do plochy individuální rekreace označené Ir. Pokud se týká vymezení požadované plochy Ir v rámci návrhu územního plánu, pak je zde mj. stanoveno: „*Plochy individuální rekreace zahrnují oplocené pozemky zemědělského půdního fondu a objektů využívaných pro individuální rekreaci v uměle vytvořeném přírodním prostředí těchto ploch.*“ Jakožto podmíněně přípustné funkční využití je zde výslovně uvedeno „*umísťování nových objektů pro rodinnou rekreaci.*“ Pokud se týká vymezení plochy Nd v rámci návrhu územního plánu, pak je zde mj. stanoveno: „*rostlinná zemědělská výroba realizované drobnými pěstiteli.*“ Jakožto přípustné funkční využití se uvádí mj.: „*pozemky zemědělského půdního fondu jako jsou produkční zahrady, sady, okrasná zeleň, plochy pro pěstování zeleniny, zatravněné plochy, které mohou být oploceny.*“
28. K uvedené námitce (požadavku) navrhovatele odpůrce ve vypořádání námitek předně uvedl, že neodpovídá právní úpravě regulující obecné požadavky na vymezení ploch,

konkrétně § 3, § 5 odst. 1 a § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění. Dle § 3 odst. 1 této vyhlášky platí: „*K naplňování cílů a úkolů územního plánování (§ 18 a 19 stavebního zákona) a s ohledem na rozdílné nároky na prostředí se území člení územním 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.*“ Dle § 3 odst. 2, písm. a) a odst. 3 této vyhlášky platí: „*Plochy se vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (dále jen "plochy s rozdílným způsobem využití")*; tyto plochy se vymezují ke stanovení územních podmínek, zejména pro vzájemně se doplňující, podmiňující nebo nekolidující činnosti, pro další členění ploch na pozemky a pro stanovení ochrany veřejných zájmů v těchto plochách, jakými jsou ochrana přírodního a kulturního dědictví, civilizačních, architektonických a urbanistických hodnot... Plochy s rozdílným způsobem využití se vymezují s ohledem na specifické podmínky a charakter území zejména z důvodů omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání území.“ Podle § 5 odst. 1 a 2 této vyhlášky se plochy rekreace: „*obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro rekreaci v kvalitním prostředí. Plochy rekreace zahrnují zpravidla pozemky staveb pro rodinnou rekreaci, pozemky dalších staveb a zařízení, které souvisejí a jsou slučitelné s rekreací, například veřejných prostranství, občanského vybavení, veřejných tábořišť, přírodních koupališť, rekreačních luk a dalších pozemků související dopravní a technické infrastruktury, které nesnižují kvalitu prostředí ve vymezené ploše a jsou slučitelné s rekreačními aktivitami.*“ Konečně podle § 20 odst. 1 této vyhlášky platí: „*V souladu s cíli a úkoly územního plánování a s ohledem na souvislosti a charakter území je obecným požadavkem takové vymezení pozemků, stanovování podmínek jejich využívání a umísťování staveb na nich, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území.*“

29. V návaznosti na tuto právní úpravu odpůrce ve vztahu k námitkám navrhovatele konstatoval, že dotčené pozemky jsou ve stávajícím platném územním plánu vedeny v ploše orné půdy Po, nachází se na okraji katastru obce, jsou obklopeny pozemky zemědělského půdního fondu, zemědělsky obdělávanými. „*V nejbližším okolí se nenachází žádná stavba, natož stavby objektů pro individuální rekreaci, které by odůvodňovaly z hlediska cílů a úkolů územního plánování vymezení plochy pro rekreaci, jak je požadováno námítkatelem (např. oproti ploše pro rekreaci vymezené v části pod Čimperkem). Funkční zařazení naopak zcela odpovídá stávajícímu charakteru umístění dotčených pozemků.*“ Z toho důvodu odpůrce nemohl přisvědčit názoru navrhovatele, že funkční zařazení a stanovení podmínek způsobu využití uvedených pozemků je svévolné, nahodilé, nerovné a neodpovídající úpravě jiných pozemků v obdobných lokalitách obce. Stejně tak nevyhověl námitce navrhovatele (svým charakterem se blížíci spíše požadavku), aby všechny (nikoliv jen jejich část) dotčené pozemky byly podřazeny pod plochy s funkčním využitím s označením „Ir“ – *individuální rekreace*. „*Jak bylo také výše popsáno, plocha Ir - Plochy individuální rekreace, totiž v rámci Podmíněně přípustného funkčního využití výslovně umožňuje umísťování nových objektů pro rodinnou rekreaci, což není v takovém rozsahu v daném území s ohledem na jeho výše popsany charakter a ochranu přírodních hodnot v území a kvalitu prostředí žádoucí. Požadované začlenění celého území by mohlo v budoucnu v této ploše vést ke vzniku „satelitu“ rekreačních objektů v koncové části katastru obce, uprostřed zemědělsky využívaných pozemků, což s ohledem na výše citovaná ustanovení právního předpisu není souladné.*“
30. V tomto směru krajský soud nepovažuje reprodukované vypořádání námitek za nedostatečné či dokonce za nezákonné, jak uvádí navrhovatel, nýbrž za zcela dostačující, a to v rámci prostoru pro politické uvážení obce o svém dalším rozvoji, a souladné s citovanou právní úpravou. Uvedení důvodů pro meze rozšiřování zastavitelné plochy a

stanovení funkčního využití území v dané lokalitě ve spojení s neexistencí „*práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití*“, považuje soud za naprosto dostačující pro to, aby postup odpůrce nemohl být označen za formalistický, navrhovatele účelově poškozující či za překročení „*prostoru pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky*“. Nadto krajský soud rovněž poukazuje na skutečnost, že odpůrce požadavku navrhovatele přeci jen zčásti vyhověl, neboť výše popsaná změna u zbývajících částí dotčených pozemků představuje posun oproti stávající úpravě, jelikož dotčené pozemky byly vymezeny jakožto zastavěné území, což je z hlediska zákonných podmínek pro umístování staveb velmi významné, zatímco dle stávajícího platného územního plánu jsou dotčené pozemky zařazeny v ploše orné půdy Po. Uvedené zařazení umožňuje navrhovateli realizovat veškeré požadované stavební záměry, ovšem současně zajišťuje ochranu stávajícího charakteru dotčeného území, jeho hodnot a okolí, ve smyslu výše citovaných ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. Nelze tedy souhlasit s názorem navrhovatele, že u dotčených pozemků v jeho vlastnictví „*došlo k nedůvodnému ponížení jejich funkčního využití oproti současnému stavu*“.

31. Z širšího kontextu skutkových okolností daného případu (zejména okolností předcházející přijetí nového územního plánu odpůrce) je krajskému soudu zřejmé, primárně z jakého důvodu a motivace navrhovatel setrvale brojí proti navrhované a následně i přijaté podobě napadené části územního plánu, kdy navrhovatel sám poukazuje na skutečnost, že „*dřívější zastupitelstvo obce Lomnička na jeho 13. zasedání ze dne 25. 3. 2013 usnesením jednomyslně schválilo stavební záměr na jeho předmětných pozemcích v obci Lomnička v podobě „Penzionu pro seniory“ s tím, že tato věc bude začleněna do územního plánu formou jeho změny a nadále respektována.*“ Z toho navrhovatel „*nabyl přesvědčení, že investiční příprave této stavby nic nebude bránit a důvodně předpokládal, že pokud toto řešení nebylo ze strany obce Lomnička umožněno formou změny původního územního plánu, že bude respektováno v rámci pořízení nového územního plánu.*“ Přestože ani s tímto postojem a stanoviskem navrhovatele se odpůrce neztotožňuje, což poměrně přesvědčivým způsobem zdůvodňuje ve vyjádření se k návrhu, neboť z citovaného zápisu žádný takový závazek obce nevyplývá (naopak jsou zde uvedeny „*pochybnosti o dotažení územního plánu*“), krajský soud tyto okolnosti nepovažuje za relevantní pro posouzení zákonnosti nyní napadeného opatření obecné povahy. Pokud totiž judikatura setrvale dovozuje neexistenci „*práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití*“, přičemž posouzení těchto aspektů územně plánovací politiky ponechává primárně v autonomii dané obce, tím méně lze dovozovat nezákonnost napadeného opatření obecné povahy pro nesplnění „*politických slibů či deklarací*“ ze strany bývalého zastupitelstva. Nadto nelze přehlížet skutečnost, že o stavebním záměru a celkově všech klíčových otázkách spojených s realizací staveb nerozhoduje zastupitelstvo, nýbrž věcně a místně příslušný stavební úřad, příp. další dotčené správní orgány dle stavebního zákona. Z toho důvodu nelze, než přesvědčení navrhovatele, že „*investiční příprave této stavby nic nebude bránit*“ za mylné a nikterak odůvodněné.

IV. Závěr a náklady řízení

32. Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy (části Územního plánu obce Lomnička), 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.

33. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., 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 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 účastníku 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 31. března 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu