



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

navrhovatel: **Ing. T. P.**
bytem X
zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem
Frank Bold advokáti, s.r.o., sídlem Údolní 33, Brno

proti
odpůrci: **obec Lelekovice**
sídlem Hlavní 7, Lelekovice
zastoupen Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem
sídlem Teplého 2786, Pardubice

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu - vydaného usnesením Zastupitelstva obce Lelekovice ze dne 24.4.2017, č. 17/4, v části vymezující plochy rekreace na plochách přírodního charakteru – RN na pozemcích parc. č. X, X, X a X, k.ú. X a v části, která vymezuje zastavěné území obce Lelekovice ve vztahu k pozemkům parc. č. X, X a X, k.ú. X,

takto:

- I. Návrh se v části, v níž se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu - vydaného usnesením Zastupitelstva obce Lelekovice ze dne 24.4.2017, č. 17/4, ve vztahu k pozemkům parc. č. X a X k.ú. X, odmítá.
- II. Návrh se v části, v níž se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu - vydaného usnesením Zastupitelstva obce Lelekovice ze dne 24.4.2017, č. 17/4, která vymezuje zastavěné území obce Lelekovice ve vztahu k pozemku parc. č. X k.ú. X, zamítá.
- III. Opatření obecné povahy - Územní plán - vydané usnesením Zastupitelstva obce Lelekovice ze dne 24.4.2017, č. 17/4, se v části vymezující plochy rekreace na plochách přírodního charakteru – RN na pozemcích parc. č. X a X k.ú. X, ruší ke dni 11.5.2017.
- IV. Odpůrci ani navrhovatel se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Navrhovatel podal žalobu, v níž brojí proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje č.j. JMK 8439/2021, sp. zn. S - JMK 50814/2020 OÚPSŘ ze dne 20.1.2021 a spolu se žalobou navrhl zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu - vydaného usnesením Zastupitelstva obce Lelekovice č. 17/4 ze dne 24.4.2017, v části vymezující plochy rekreace na plochách přírodního charakteru – RN na pozemcích parc. č. X, X, X a X, k.ú. X a v části, která vymezuje zastavěné území obce Lelekovice ve vztahu k pozemkům parc. č. X, X a X, k.ú. X.
- 2. Zdejší soud dospěl k závěru, že společné řízení se nejvíce jeví jako vhodné, a podle § 39 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen s.ř.s., vyloučil usnesením ze dne 15.3.2021 návrh na zrušení části Územního plánu obce Lelekovice k samostatnému projednání.
- 3. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje č.j. JMK 8439/2021, sp.zn. S - JMK 50814/2020 OÚPSŘ ze dne 20.1.2021 bylo zamítnuto navrhovatelovo odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Kuřim sp. zn. S-MK/15361/19/OSŽP/Sv ze dne 13.3.2020, kterým byla zamítnuta žádost navrhovatele o vydání dodatečného stavebního povolení na stavbu „přístavba dřevěného přístřešku k rekreačnímu objektu č. ev. 748 Lelekovice“ na pozemcích p.č. X a X k.ú. X. Důvodem zamítnutí návrhu bylo mj. závazné stanovisko Městského úřadu Kuřim ze dne 24.2.2020, které navrhovatelův stavební záměr shledalo rozporným s územním plánem.

II. Shrnutí obsahu návrhu

4. Navrhovatel uvádí, že je vlastníkem pozemku parc. č. X, jehož součástí je stavba pro rodinnou rekreaci, a pozemků parc.č. X, X a X, k.ú. X. Územní plán od roku 2017 změnil funkční využití těchto pozemků (na plochu RN – rekreace na plochách přírodního charakteru) tak, že není možná výstavba ani dostavba či rekonstrukce stávajících rekreačních objektů. Navrhovatel tak nemůže provést rekonstrukci rekreačního objektu a tím je zasaženo do jeho vlastnického práva.
5. Navrhovatel považuje územní plán za neodůvodněný ve vztahu k jeho pozemkům. Žádný z důvodů, které územní plán k zařazení do ploch RN uvádí, totiž na jeho pozemky nedopadá. Odůvodnění plochy RN tak neodpovídá faktické situaci a je tak rozporné s úkolem územního plánování podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle navrhovatele není pravdou, že jsou plochy RN mimo dotyk se zastavěným územím. V území se nachází řada rekreačních objektů, rodinných domů i „areál firmy“. Lokalita je dopravně napojena ze dvou směrů, probíhá tam pravidelný svoz odpadu a zimní údržba komunikace. Objekty jsou napojeny na zrekonstruované rozvody elektrické energie a telekomunikační síť. Podle navrhovatele je zákaz stavebních činností v těchto plochách nepřiměřený, navíc neodpovídající faktickému stavu v území. Není také zřejmé, proč jsou přípustné stavby pro zemědělskou prvovýrobu.
6. Navrhovatel poukazuje též na to, že se odpůrce nesprávně zabýval jeho námitkami. Nereagoval totiž na podstatu námitek (tj. na to, že je regulace umísťování staveb v plochách RN nepřiměřeně přísná a neproporcionální).
7. Navrhovatel zdůrazňuje, že předchozí územní plán sice zapovídal umísťování nových objektů pro individuální rekreaci, nicméně přístavby, dostavby a nástavby stávajících objektů umožňoval. Odpůrce tak nezachoval kontinuitu s původním územním plánem, nepřiměřeně přísnou regulaci ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele nedostatečně odůvodnil a navrhovatele dostal do situace, že nemůže na svém pozemku zrealizovat přístavbu objektu, přestože se na okolních pozemcích podléhajících stejné regulaci nacházejí stavby mnohem rozsáhlejší.
8. Navrhovatel také považuje za nezákonné, jak odpůrce vymezil zastavěné území.
9. Ze shora uvedených důvodů se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy, a to ke dni jeho vydání. Na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Shrnutí obsahu stanoviska odpůrce

10. Odpůrce s návrhem nesouhlasí. Návrh považuje částečně za nepřípustný a ve zbytku za nedůvodný. Odpůrce tedy navrhuje odmítnutí části návrhu a ve zbylé části jeho zamítnutí. Na svém procesním postoji setrval během celého řízení před zdejším soudem.

IV. Posouzení věci

11. Zdejší soud byl při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s.ř.s.); zároveň se jeho úvahy nutně musely odvíjet od toho, že se v nyní posuzovaném případě jedná o tzv. incidenční přezkum ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s., který je oprávněn iniciovat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito.
12. Při posouzení přípustnosti návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy je třeba zkoumat, zda napadená část opatření obecné povahy (v souzené věci napadená část územního plánu) skutečně byla podkladem žalobou napadeného rozhodnutí, tj. zda správní orgány této části opatření obecné povahy užily při rozhodování v konkrétním případě.
13. Napadené opatření obecné povahy bylo podkladem pro rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 20.1.2021, č.j. JMK 8439/2021, sp.zn. S - JMK 50814/2020 OÚPSŘ, kterým bylo zamítnuto navrhovatelovo odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Kuřim ze dne 13.3.2020, sp. zn. S-MK/15361/19/OSŽP/Sv, jímž byla zamítnuta žádost navrhovatele o vydání dodatečného stavebního povolení na stavbu „přístavba dřevěného přístřešku k rekreačnímu objektu č. ev. X X“ na pozemcích p.č. X a X, k.ú. X. Důvodem zamítnutí návrhu bylo mj. závazné stanovisko Městského úřadu Kuřim ze dne 24.2.2020, které navrhovatelův stavební záměr shledalo rozporným s územním plánem obce Lelekovice; o této skutečnosti ostatně není mezi účastníky řízení sporu.
14. Posouzení zákonnosti té části územního plánu, která zařazuje pozemky navrhovatele p.č. X a X, k.ú. X mezi plochy RN, je tedy otázkou, jež může mít vliv na rozhodnutí zdejšího soudu o žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20.1.2021 (věc je vedena pod sp. zn. 62 A 23/2021).
15. Pokud jde o část návrhu, v níž se navrhovatel domáhá zrušení té části územního plánu, která mezi plochy RN zařazuje pozemky p.č. X a X k.ú. X, tak je třeba souhlasit se žalovaným, že v této části je návrh nepřipustný.
16. Jak uvádí sám navrhovatel a jak vyplývá z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20.1.2021, související řízení bylo vedeno ve věci stavebního záměru „přístavba dřevěného přístřešku k rekreačnímu objektu č. ev. X v X na pozemcích parc. č. X a parc. č. X, k.ú. X“. Pouze ve vztahu k těmto pozemkům tak lze v rámci tzv. incidenčního přezkumu brojit proti územnímu plánu.
17. Pokud jde o pozemky parc. č. X a parc.č. X, k.ú. X, tak jich se žalobou napadené rozhodnutí nijak nedotýkalo a nelze tak ve vztahu k nim územní plán touto cestou napadnout. Nic na tom nemění tvrzení navrhovatele, že na těchto pozemcích hodlal vybudovat související technickou a dopravní infrastrukturu a souvisely tak s plánovanou stavbou. Nebyly-li pozemky žalobou napadeným rozhodnutím řešeny, nemůže být ve vztahu k nim napaden územní plán. Incidenční přezkum totiž nemá sloužit jako prostředek k obcházení zmeškání jednoleté lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věta první s.ř.s.

18. Ve věci navrhovatele správní orgány totiž užily napadený územní plán toliko v tom rozsahu, který dopadá na pozemky parc. č. X a parc. č. X, nikoli v rozsahu dopadajícím na pozemky parc. č. X a parc. č. X, k.ú. X. Návrh směřující proti té části územního plánu, který zařazuje mezi plochy RN pozemky parc. č. X a parc. č. X k.ú. X a ve vztahu k těmto pozemkům vymezuje zastavěnou plochu obce, je tak nepřípustný, a je tedy namístě jej v této části podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. odmítnout.
19. Pokud jde o přípustnost a podmínky řízení ve vztahu ke zbylé části návrhu, ty má zdejší soud v souladu se stávající judikaturou za splněné (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a ze dne 13.9.2016, č.j. 5 As 194/2014-36, dále zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.11.2020, č.j. 5 As 46/2019-27).
20. Návrh na tzv. incidenční přezkum je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 větě první s.ř.s.
21. Návrh byl podán dne 11.3.2021 a tedy včas, neboť byl podán společně se včas podanou žalobou proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20.1.2021, což je zdejšímu soudu známo z úřední činnosti (věc evidovaná pod sp. zn. 62 A 23/2021).
22. Navrhovatel s odkazem na výše citované rozhodnutí stavebního úřadu a krajského úřadu a v něm aplikovaný regulativ územního plánu obce Lelekovice namítá dotčení na svých právech (právu vlastnickém) a bezpochyby tedy je aktivně legitimován k podání návrhu na incidenční přezkum části opatření obecné povahy, která mezi plochy RN zařadila pozemky parc. č. X a X k.ú. X; o pasivní legitimaci odpůrce nevznikly v průběhu řízení jakékoli pochybnosti (§ 101a odst. 3 s.ř.s.).
23. Navrhovatel předně namítal nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů.
24. Podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že v odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (mj. důvody výroků, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů).
25. Obecná aplikovatelnost § 68 odst. 3 správního řádu plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 16.12.2008, č.j. 1 Ao 3/2008 - 136, je jednoznačně uvedeno, že „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu

právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost“.

26. Zdejší soud tedy vážil, zda má výrok napadeného opatření obecné povahy dostatečnou oporu v odůvodnění. Odůvodnění totiž musí obsahovat jasnou a srozumitelnou odpověď na to, proč je výrok opatření obecné povahy právě takový, jaký je. V daném případě tedy musí být z odůvodnění opatření obecné povahy zřejmé, proč jsou pozemky parc. č. X a X k.ú. X zařazeny mezi plochy RN a proč je zde zapovězena jakákoli výstavba (krom staveb sloužících pro zemědělskou prvovýrobu).
27. Podle výroku územního plánu obce Lelekovice je hlavní funkcí využití ploch „RN – rekreace na plochách přírodního charakteru“ využití volného času na plochách přírodního charakteru, přičemž jako přípustné funkční využití je uvedeno: sady, zahrady, louky a stavby sloužící pro zemědělskou prvovýrobu, bez základů, o půdorysném rozměru max. 12 m² a výšce max. 2,5 m. Naopak nepřipustným využitím jsou jakékoliv jiné stavby a vzhledem k požadavku na ochranu nezastavěného území obce, z hlediska krajinného rázu, podmíněnému využívání ploch při okraji lesa, omezené technické a dopravní obsluhy není na těchto plochách přípustná stavební činnost s výjimkou staveb pro zemědělskou prvovýrobu.
28. V kapitole 9 odůvodnění územního plánu obce Lelekovice je pak uvedeno: *„[p]lochy přírodní rekreace jsou mimo dotyk se zastavěným územím obce ve volné krajině a jako plynulý přechod mezi zastavěným územím a lesními plochami tvoří jednu z podstatných složek krajinného rázu. ... Tato území nejsou napojena na systém veřejné technické infrastruktury. Dopravně jsou plochy přístupné pouze účelovou komunikací napojenou na místní komunikaci v obci. Na některých plochách byly před vypracováním platného územního plánu vybudovány objekty pro individuální rekreaci. Vzhledem k požadavku na ochranu nezastavěného území obce, z hlediska krajinného rázu, podmíněnému využívání ploch při okraji lesa, omezené technické a dopravní obsluhy není na těchto plochách přípustná stavební činnost“.*
29. Ze správního spisu se dále podává, že ve vztahu k dotčeným pozemkům parc. č. X a X k.ú. X nebyly navrhovatelem ani jeho právním předchůdcem v průběhu správního řízení (procesu přijímání územního plánu) podány námitky, kterými by proti změnám územního plánu brojil. Za takového stavu však nelze odpůrci vytýkat, že předmětné pozemky nebyly předmětem jeho zvláštní pozornosti a podrobného odůvodnění, nýbrž toliko relativně obecné formulace požadavků na užívání daných pozemků. Z výroku i odůvodnění územního plánu obce Lelekovice přitom dle názoru zdejšího soudu jasně plynou limity využití daných pozemků, včetně zákazu výstavby jiných než zemědělských staveb pro prvovýrobu, bez základů, o půdorysném rozměru max. 12 m² a výšce max. 2,5 m.
30. Namítá-li navrhovatel nedostatečné vypořádání jeho námitek, resp. jejich nepochopení odpůrcem, pak tyto námitky se vztahovaly k pozemkům parc. č. X a X k.ú. X; byť by zdejší soud v tomto směru mohl s navrhovatelem souhlasit, nemohou být tyto námitky, resp. jejich (řádné) vypořádání předmětem přezkumu v tomto řízení.

31. Zdejší soud tak dospěl k závěru, že územní plán obce Lelekovice je v přezkoumávaném rozsahu přezkoumatelný; nesouhlas navrhovatele s obsahem územního plánu přitom sám o sobě k nepřezkoumatelnosti vést nemůže.
32. Dále navrhovatel brojí proti nepřiměřenosti územního plánu obce Lelekovice ve vztahu k pozemkům parc. č. X a X k.ú. X, neboť zde stanovené regulativy neodpovídají faktické situaci v území a jsou rozporné s úkolem územního plánování.
33. Posouzení proporcionality zahrnuje hledání nejvhodnějšího rozvržení břemene naplňování veřejných zájmů v obci mezi jednotlivé vlastníky a dotýká se (vedle vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků) též ústavně garantovaného práva obce na samosprávu (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 6/2010 - 103 ze dne 2.2.2011). Při posuzování přiměřenosti územního plánu je zásadně třeba se nejprve zabývat otázkou, zda navrhovatel uplatnil v přijímacím řízení námitky či nikoliv; pokud navrhovatel námitky v průběhu přijímacího řízení nepodal, nemůže soud poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy zcela pasivní, a odpůrci tak neumožnil se s jeho tvrzeními o nepřiměřeném zásahu do jeho práv v odůvodnění opatření obecné povahy vyrovnat (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 270/2019-38 ze dne 21.8.2020). Takovou úvahu by krajský soud měl zásadně provést jen tehdy, jestliže taková věcná výhrada byla vznesena už při přípravě územního plánu, pořizovatel územního plánu se s ní vypořádal v odůvodnění územního plánu a odpůrce by jeho vysvětlení neuspokojilo.
34. V daném případě nabyt navrhovatel vlastnické právo k předmětným pozemkům parc. č. X a X k.ú. X na základě usnesení soudního exekutora o udělení příklepu č.j. 120 EX 10418/16-187 ze dne 24.5.2017, přičemž územní plán obce Lelekovice nabyt účinnosti již dne 11.5.2017; navrhovatel tak v době, kdy byl územní plán přijímán, nebyl vlastníkem předmětných pozemků a námitky proti územnímu plánu ve vztahu k těmto pozemkům nepodal (a ani podat nemohl). Současně se ze správního spisu podává, že námitky proti územnímu plánu ve vztahu k předmětným pozemkům nepodal ani původní vlastník (právní předchůdce navrhovatele).
35. Na tomto místě pak nelze než souhlasit s tvrzením odpůrce, že právní nástupce dobrovolně vstupuje do práv a povinností předchozího vlastníka a nemůže nabýt více práv, než měl předchozí vlastník. Pokud ten svou procesní pasivitou omezil rozsah možného následného soudního přezkumu opatření obecné povahy, k němuž by byl legitimován z titulu svého vlastnického práva k předmětným nemovitostem, pak převodem vlastnického práva přechází toto omezení i na nabyvatele těchto nemovitostí. Nutno však dodat, že se jedná pouze o omezení soudního přezkumu (týkající se především nároků na odůvodnění opatření obecné povahy a posuzování proporcionality určitého řešení), nikoliv jeho vyloučení (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 186/2014-49 ze dne 3.12.2014).

36. Zdejší soud nicméně nepřehlédl, že navrhovatel v průběhu přijímacího řízení pasivní nebyl, byť (s ohledem na jeho vlastnická práva) toliko k pozemkům parc. č. X a X k.ú. X, neboť podal námitky k návrhu územního plánu vedené pod č. MK/19247/16/OI ze dne 8.11.2016. Těmito námitkami navrhovatel brojil proti regulativům ploch RN, a to fakticky shodnými námitkami, které uplatňuje v podaném návrhu. Právě z uvedeného důvodu nelze navrhovatele považovat za zcela pasivního při přijímání územního plánu s fatálními důsledky této skutečnosti pro výsledek následného soudního přezkumu opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 AOs 4/2013-50 ze dne 25.6.2014). V posuzované věci je také třeba vyjít z toho, že je část územního plánu přezkoumávána v rámci incidenčního přezkumu (několik let po schválení územního plánu) v souvislosti se žalobou napadeným rozhodnutím stavebního úřadu. Za takové situace nelze klást na navrhovatele shodně přísné požadavky, jako v případě přezkumu opatření obecné povahy podaného v řádné lhůtě podle § 101b odst. 1 s.ř.s.
37. Za těchto východisek zdejší soud přistoupil k posouzení důvodnosti návrhu. Tvrdí-li odpůrce, že námitky ve vztahu k pozemkům parc. č. X a X k.ú. X podal navrhovatel opožděně, pak mu zdejší soud nemůže přisvědčit. Navrhovatel je oprávněn podat námitky proti územnímu plánu i po dalším (v tomto případě druhém) jednání, pokud existuje potenciální možnost dotčení na jeho právech změnou provedenou v návrhu územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 295/2015-83 ze dne 24.3.2016). V posuzované věci přitom došlo ke změně návrhu územního plánu v jeho výroku, a to mimo jiné připuštěním staveb sloužících pro zemědělskou prvovýrobu, bez základů, o půdorysném rozměru max. 12 m² a výšce max. 2,5 m v ploše RN; taková změna přitom jistě představuje (potenciální) možnost dotčení práv navrhovatele.
38. V případě incidenčního přezkumu ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s. lze využít tzv. algoritmus postupných pěti kroků přezkumu opatření obecné povahy, definovaný a v modifikované podobě používaný judikaturou správních soudů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Tyto kroky zahrnují přezkum toho, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové), a dále soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality (tedy přiměřenosti zvoleného řešení). Soud přitom při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu. Uvedený algoritmus přezkumu opatření obecné povahy byl modifikován novelizací s.ř.s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se

mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jež zakotvila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.7.2013, č.j. 2 AOs 1/2013-138.). Z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy v rozsahu návrhových bodů však uvedený algoritmus a zejména posloupnost jeho kroků zůstává použitelný.

39. Pokud jde o samotný proces pořizování územního plánu a procedurální okolnosti předcházející jednání Zastupitelstva obce Lelekovice, ty nebyly nikterak zpochybňovány.
40. Zdejší soud proto přistoupil k posouzení toho, zda došlo k tvrzenému nezákonnému zkrácení práv navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy; navrhovatel namítá, že regulativy územního plánu neodpovídají faktické situaci v území, důvody pro taková omezení využívání ploch RN jsou nepřipadné, změny narušují kontinuitu s předchozím územním plánem a jsou neproporcionální.
41. Zdejší soud považuje za vhodné konstatovat, že při případném omezení vlastnického práva je určujícím právě princip proporcionality, na jehož základě je zkoumána přiměřenost učiněných omezení (zásahů), přičemž nejzazší mez takového omezení určuje čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Smyslem principu proporcionality je pak primárně zajistit, aby zákonem předvídané omezení svobody projevu dodržovalo správné míry, a to především v přiměřenosti účelu, který má být omezením dosažen, jakož i v přiměřenosti zvolených prostředků.
42. Z napadeného územního plánu (shora uvedeného výroku a části odůvodnění) vyplývá zákaz využití území v ploše RN k realizaci jakýchkoliv staveb s výjimkou stavby sloužící pro zemědělskou prvovýrobu, bez základů, o půdorysných rozměrech max. 12 m² a výšce max. 2,5 m. Jako důvody pro tento regulativ územní plán uvádí požadavek na ochranu nezastavěného území obce, hledisko krajinného rázu, podmíněné využívání ploch při okraji lesa a omezení technické a dopravní obsluhy.
43. Navrhovatel v návrhu uvádí, že „[v] území obklopujícím pozemky navrhovatele se již nachází řada rekreačních objektů, rodinných domů a areál firmy. Lokalita je dopravně napojená ze dvou směrů, je v ní prováděn pravidelný svoz odpadu a zimní údržba komunikace. Takřka všechny stavby v lokalitě mají vlastní zdroj vody, jsou napojeny na zrekonstruované rozvody elektrické energie a telekomunikační sítě“. S ohledem na uvedené navrhovatel nesouhlasí s tím, že „plochy přírodní rekreace jsou mimo dotyk se zastavěným územím obce, naopak se tyto plochy v lokalitě Plástky v důsledku stavebního rozvoje prakticky přiblížily stejnému rázu jako například území s plochami RI či BV“. Na základě podkladů obsažených ve správním spisu (grafické části - zejména pak Koordinačního výkresu - výřez) zdejší soud s tvrzeními navrhovatele souhlasí.
44. V předmětné ploše RN se nachází několik desítek obytných staveb, přičemž některé dosahují plochy 240 m² (stavba na pozemku parc. č. X), 90 m² (stavba na pozemku parc. č. X) nebo 84 m² (stavba na pozemku parc. č. X); přímo na pozemku sousedícím s pozemkem

navrhovatele parc. č. X je umístěna obytná stavba o ploše 95 m² (stavba na pozemku parc. č. X). Tuto skutečnost ostatně reflektuje i sám odpůrce v odůvodnění územního plánu, kde uvádí, že „[n]a některých plochách byly před zpracováním platného územního plánu vybudovány objekty pro individuální rekreaci“.

45. Zdejší soud rozumí snaze odpůrce o zachování stávajícího stavu v ploše RN, nicméně regulativy využití území nelze stanovit odtrženě od reálné podoby této plochy. S ohledem na místní poměry, konkrétně na to, že se v této ploše nachází nemalý počet obytných staveb, se zákaz rekonstrukcí stávajících staveb (úprav, nástaveb, přístaveb či dostaveb), které se v dané ploše již nacházejí, jeví jako nepřiměřený – takový zákaz značně omezuje vlastníky staveb v dané ploše v jejich vlastnickém právu a současně dost dobře, resp. fakticky vůbec nenaplnuje sledovaný cíl, kterým je zachování stávajícího stavu v ploše RN. Takto přísné omezení se pak jeví nepřiměřeným tím spíše, pokud odpůrce ve stejné ploše územním plánem povolí výstavbu staveb sloužících pro zemědělskou prvovýrobu, byť prostorově limitovaných. Zdejší soud současně nepřehlédl, že tuto změnu oproti předchozímu územnímu plánu odpůrce rozumně v odůvodnění územního plánu nezdůvodnil, a to ani k námitce navrhovatele (být ve vztahu k pozemkům parc. č. X a X). Úprava napadené části územního plánu je tedy dle názoru zdejšího soudu v rozporu se zásadou proporcionality.
46. Zdejší soud dále přistoupil k posouzení námítky navrhovatele, kterou brojí proti celkovému nesprávnému vymezení zastavěného území v obci Lelekovice a především pak proti nezařazení pozemku parc. č. X k.ú. X do zastavěného území, a to z důvodu, že tento pozemek obklopuje pozemek parc. č. X, k.ú. X, který je v katastru nemovitostí evidován jako zastavěná plocha a nádvoří. Na podporu svých závěrů navrhovatel odkazuje na metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj a nesouhlasně se vyjadřuje k jiným plochám, které odpůrce územním plánem nevhodně označil za zastavěné území.
47. Předně zdejší soud opakuje, že rozsah jeho přezkumu územního plánu obce Lelekovice je omezen toliko na pozemky parc. č. X a X k.ú. X, které jsou ve vlastnictví navrhovatele a bylo o nich rozhodováno Krajským úřadem Jihomoravského kraje rozhodnutím č.j. JMK 8439/2021, sp.zn. S - JMK 50814/2020 OÚPSŘ ze dne 20.1.2021.
48. Podle § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona se do zastavěného území zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navracených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to zastavěné stavební pozemky.
49. Podle § 58 odst. 3 stavebního zákona se zastavěné území vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou.
50. Podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona se zastavěným stavebním pozemkem rozumí pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely

zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami.

51. Navrhovatel nečiní sporným skutečnost, že předmětný pozemek nenáleží do tzv. intravilánu obce; v opačném případě, tedy pokud by pozemek do intravilánu patřil, by ex lege musel být zařazen jako zastavěné území (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 30 A 75/2014-85 ze dne 28.4.2015). Navrhovatel shledává důvod pro zařazení pozemku parc. č. X ve skutečnosti, že obklopuje pozemek parc. č. X, který je dle katastru nemovitostí evidován jako zastavěná plocha a nádvoří, a je s tímto zastavěným stavebním pozemkem pod společným oplocením. V takovém případě by pak i tento pozemek parc. č. X měl být podle navrhovatele v souladu s § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona považován za zastavěný stavební pozemek a v souladu s § 58 odst. 2 písm. a) stavebního zákona zařazen do zastavěného území obce.
52. Z dikce dotčeného § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona plyne, že za zastavěné stavební pozemky se nepovažují automaticky všechny pozemky pod společným oplocením s pozemkem, který je evidován v katastru nemovitostí jako stavební parcela (tu pozemek parc. č. X), nýbrž pouze „zpravidla“. Nelze tedy předmětné ustanovení mechanicky aplikovat tak, že v případě splnění uvedené podmínky se pozemková parcela společně oplocená s pozemkem evidovaným v katastru nemovitostí jako stavební parcela stává zastavěným stavebním pozemkem. Naopak je dle názoru zdejšího soudu nutné označení takové pozemkové parcely za zastavěný stavební pozemek posuzovat s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, byť bude ve většině případů (zpravidla) takový pozemek s ohledem na splnění podmínek dle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona zastavěným stavebním pozemkem právě pro účel takové pozemkové parcely.
53. V posuzované věci přitom nelze přehlížet, že předmětný pozemek se nachází v plochách pro rekreaci přírodního charakteru v okrajové části obce. Fakticky celým územním plánem přitom prochází evidentní zájem odpůrce na zachování určitého (stávajícího) charakteru ploch RN, čehož se snaží dosáhnout právě regulací možnosti nové výstavby v daném území (srov. str. 26 výroku územního plánu, str. 24, 52, 54 nebo 82 odůvodnění územního plánu) – byť ne zcela proporcionálním stanovením podmínek využití daného území (viz výše); uvedenému cíli spočívajícímu ve snaze zachovat stávající charakter plochy přitom zdejší soud nemá co vytknout. Důsledky zařazení pozemku parc. č. X do zastavěného území obce by přitom spočívaly zejména v nemožnosti shora uvedeného cíle – limitace výstavby v dané ploše – dosáhnout. S ohledem na evidentní (a pochopitelný) záměr odpůrce omezit výstavbu nových staveb v ploše RN a současně na dikci § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, který s ohledem na své znění pozemkové parcely společně oplocené se zastavěným stavebním pozemkem ex lege nepovažuje za zastavěný stavební pozemek, tak dospěl zdejší soud k závěru, že tato námitka navrhovatele není důvodná. Nepřikazuje-li stavební zákon, aby za daných skutkových okolností byl pozemek parc. č. X zastavěným stavebním pozemkem, a odpůrce má dostatečný důvod, proč je za takový neoznačil, pak zdejší soud neshledal důvod, proč předmětnou část územního plánu rušit.

54. Na uvedeném závěru přitom nemůže ničeho změnit ani metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj, který přináší toliko „pomocné kritérium pro určení, zda pozemkové parcely tvoří či netvoří souvislý celek“ s ohledem na existenci společného oplocení, neboť se jedná o (nezávazný) metodický pokyn, který již ze své podstaty není způsobilý dopadat na zcela konkrétní a specifické okolnosti daného případu; navrhovatelem citovaný příklad tak nemůže mít na interpretaci a aplikaci § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona zdejším soudem na posuzovanou věc rozhodující vliv. Konečně ani námitky navrhovatele ohledně nevhodného označení jiných ploch v území územním plánem jako zastavěného území nemohou mít na právní závěry zdejšího soudu vliv. Zdejší soud není oprávněn posuzovat vhodnost či dokonce hledat „nejlepší možné řešení“ v daném území, nýbrž v této věci toliko posuzovat zákonnost vymezení zastavěného území ve vztahu k pozemku parc. č. X.
55. Zdejší soud tedy k této námitce uzavírá, že v souladu se stavebním zákonem nemusí být pozemek parc. č. X (s ohledem na konkrétní okolnosti případu a záměr odpůrce na zachování stávajícího stavu plochy RN) označen jako zastavěný stavební pozemek a v souvislosti s tím být součástí zastavěného území. Za takových okolností je v souladu s § 58 odst. 3 stavebního zákona na odpůrci, zda tento pozemek do zastavěného území územním plánem zařadí či nikoliv, což s ohledem na jím sledovaný cíl neučinil. V této části je tak návrh nedůvodný, a proto jej soud podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zamítl.
56. Pokud však jde o část vymezující plochy rekreace na plochách přírodního charakteru – RN na pozemcích parc. č. X a X k.ú. X, tak zdejší soud dospěl k závěru, že územní plán nepřiměřeně omezuje vlastnické právo navrhovatele, a proto v této části nemůže obstát. Zdejší soud neshledal žádné důvody, pro něž by takto stanovený regulativ mohl být ospravedlněn; ostatně ani odpůrce žádné takové důvody v průběhu řízení neindikoval. S ohledem na výše uvedené regulativ zakazující jiné stavby než stavby sloužící pro zemědělskou prvovýrobu, bez základů, o půdorysných rozměrech max. 12 m² a výšce max. 2,5 m z hlediska zákonnosti neobstojí. Nezákonností bylo přitom opatření obecné povahy – územní plán – zasaženo v části oddělitelné od zbývajících textu, který je i bez tohoto regulativu plně srozumitelný a aplikovatelný. Proto zdejší soud podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zrušil nezákonností zatíženou část územního plánu, a to již ode dne, kdy nabyl územní plán účinnosti, jak požadoval navrhovatel ve svém návrhu. Nyní provedený přezkum je totiž navázán na řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 157/2016-63 ze dne 21.6.2017).

V. Náklady řízení

57. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 7 s.ř.s. V daném případě byl navrhovatel úspěšný toliko částečně (neboť v části byl jeho návrh zamítnut). V té části, v níž byl navrhovatelův návrh zamítnut, je třeba za úspěšného považovat odpůrce. Poměruje-li zdejší soud úspěch navrhovatele i odpůrce, má za to, že jsou zhruba stejné. Za tohoto stavu považuje soud za spravedlivé, aby ani jednomu z nich nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 24.6.2021

Petr Šebek v.r.
předseda senátu