



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	MONSTA Brno, spol. s r. o., IČO 46971190
:	sídlem Kaštanová 141b, 617 00 Brno
proti	
odpůrci:	Městys Drásov sídlem Drásov 61, 664 24 Drásov zastoupený advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem sídlem Klokotská 103/13, 390 01 Tábor

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Drásov vydaného Zastupitelstvem městyse Drásov dne 24. 3. 2021,

takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 8 228 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Vítězslava Dohnala do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Navrhovatel se svým návrhem domáhá zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Drásov vydaného Zastupitelstvem městyse Drásov dne 24. 3. 2021 (dále jen „územní plán“).
2. Navrhovatel v podaném návrhu zdůrazňuje, že v roce 2009 a 2010 se souhlasem odpůrce dostal vydané územní rozhodnutí a stavební povolení na developerský projekt 28 rodinných domů včetně rozdělení pozemků včetně stavebních povolení na rodinné domy a stavebních povolení na veškeré sítě, kanalizace, vodovod, rozvody elektřiny a plynu, dále vybudování komunikací v území tohoto projektu. Navrhovatel dostal územní rozhodnutí a stavební povolení v letech 2009 a 2010 Stavebním úřadem v Tišnově, odbor územního plánování, obecný stavební úřad, Nám. Míru 346, 666 19 Tišnov, a to na výstavbu II. Etapy výstavby RD Nivky Na Stráži „*Slunečný vrch*“. Navrhovatel tento projekt realizoval na vlastní náklady v součinnosti se zájmem městyse Drásov; vykoupil v dezolátním stavu šlechtitelský chov prasat vlastněné jinou firmou, odstranil tyto stavby, provedl rekultivaci pozemků a výstavbu 28 rodinných domů na tomto území, včetně dokoupení pozemků potřebných pro tento projekt. Dle příslibu navrhovatel koupil za vlastní zdroje tento areál, provedl demolici pod dohledem příslušného stavebního úřadu, zrekultivoval pozemky a dokoupil další potřebné pozemky a provedl výstavbu sítí komunikací a stavební povolení na jednotlivé sítě a rodinné domy 1 - 28. Pro dílčí území tohoto projektu na pozemcích p.č. 2275/7, 2278/4, 2275/8, 2275/1, 2292, 2277, 2275/6, 2275/5 a 2275/4, vše v k. ú. Drásov, byl v době vydání územního rozhodnutí a stavebních povolení původní územní plán řešen tak, že na p.č. 2275/7, 2278/4, 2275/6, 2275/1 byly tyto plochy vedeny v územním plánu v převážné části pod zn. Br, Z8, jako plochy bydlení, zbývající schválené území pro tento projekt, a to zbývající pozemky p.č. 2292, 2277, 2275/6, 2275/5, 2275/4, byly v původním územním plánu zařazeny jako NZ - plochy zemědělské - na listu vlastnictví vedeno jako zahrada – sad. Toto území bylo schváleno Stavebním úřadem Tišnov v dokumentaci pro územní rozhodnutí a stavební povolení č. OÚPSŘ 1713/275/10/Ma ze dne 7. 5. 2010, kde jsou zřejmé hranice těchto pozemků z odsouhlaseného developerského projektu.
3. Nový územní plán v tomto popisovaném území developerského projektu změnil plochu bydlení Br, Z8 tak, že jí v určité části zmenšil rozlohu a vydal pod označením B3, kde oproti předchozímu územnímu plánu na toto území dal podmínku minimální velikost stavební parcely 1200 m², přičemž v původním územním plánu tento regulativ nebyl. Tento regulativ je vydán pouze na tyto pozemky navrhovatele v celém katastrálním území městyse Drásov, přičemž ostatní vlastníci stavebních parcel mají stanovenou minimální velikost stavební parcely 800m² a méně. Dále pozemky navazující v developerském projektu, a to pozemky p.č. 2292, 2275/7, 2277, 2275/6, 2275/5 a 2275/4 jsou změněny z NZ plochy zemědělské na písmeno H, a to plochy smíšené nezastavěného území. Po této změně stavební úřad odmítl provést dělení pozemků tohoto území s odůvodněním, že se nejedná o plochu zemědělskou, ale již o plochu smíšenou nezastavěného území. Navrhovatel přitom uvádí, že odpůrce, zastoupený starostkou Bc. M. B., v roce 2015 schválil dělení těchto pozemků na dalších pět stavebních parcel (viz souhlas s podpisem starostky dne 24. 7. 2015). Obdobně na pozemcích p.č. 2275/5, 2275/4 a 2275/6 odpůrce v novém územním plánu provedl změnu na zařazení H, a to plochy smíšené nezastavěného území, v dřívějším územním plánu bylo zařazení NZ, a to plochy zemědělské. Tato změna vyřazuje tyto pozemky z území kultury zahrada - sad, jak je vedeno i na listu vlastnictví. Tyto změny v novém územním plánu výrazně poškozují navrhovatele a znehodnocují tyto pozemky pro realizaci schválené výstavby developerského projektu.

4. Navrhovatel dále uvádí, že namítal změny dotýkající se těchto pozemků pro vydání nového územního plánu, přesto došlo k jeho schválení bez ohledu na námitky navrhovatele. Navrhovatel jako investor dokončující zbývající část developerského projektu je jednáním odpůrce poškozen, poněvadž odpůrce záměrně měnil zařazení pozemku v novém územním plánu, aby zmařil provedení dokončení zbývající části developerského projektu, bez ohledu na vydané platné stavební povolení v letech 2009 a 2010 stavebního úřadu Tišnov. Dále nový územní plán je v rozporu se souhlasem odpůrce ze dne 24. 7. 2015 s dělením parcel těchto dotčených pozemků, včetně dvou příloh dělení parcel. Navrhovatel, jako investor, nemůže řádně dokončit zbývající část výstavby schváleného developerského projektu, poněvadž změnou části pozemků na písmeno H z písmene NZ, nelze tyto pozemky dělit podle vyjádření územního plánování městské části Tišnov, dále u vydaného stavebního povolení ze dne 30. 7. 2010 změna v části parcely 2275/7 na písmeno H maří původní zařazení NZ jako orná půda dle listu vlastnictví zahrada - sad.
5. S poukazem na výše uvedenou argumentaci má navrhovatel za zřejmé, že zákon nebyl porušen nikoliv v nezanedbatelné míře a míra zásahu do vlastnických práv a legitimních očekávání navrhovatele je takové intenzity, že z hlediska zákonnosti územního plánu Městyse Drásov by toto opatření obecné povahy mělo být zrušeno jako celek. Navrhovatel chápe závažnost a důležitost územního plánu městyse Drásov a nebrání se tomu, aby zůstala nezměněna část, jež se ho nedotýká, tj. aby ke změnám v územním plánu došlo pouze v té míře, jež se dotýká navrhovatele.

II. Vyjádření odpůrce

6. Odpůrce ve vyjádření k návrhu předně namítá neoprávněnost navrhovatele svými námitkami v návrhu zpochybňovat proporcionalitu územního plánu, jelikož navrhovatel v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu žádné námitky nepodal. Námitky navrhovatel podal až v souvislosti s opakovaným veřejným projednáním návrhu územního plánu, které se však netýkalo regulace na jeho pozemcích, proto nebylo možné k navrhovatelově námitce přihlédnout ve smyslu § 52 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). K této námitce je tak nutné přistupovat tak, jako by si žádnou námitku v průběhu pořizování územního plánu nepodal. Navrhovatel pak neuvádí žádné subjektivní či objektivní okolnosti, které by mu bránily podat námitku řádně a včas ve fázi veřejného projednání návrhu územního plánu. Z dosavadní rozhodovací praxe soudů na úseku správního soudnictví pak vyplývá, že nepodání námitek při pořizování územního plánu nebo jeho změny má zcela zásadní vliv na rozsah žalobních námitek, které může navrhovatel uplatňovat, i na úspěšnost podaného návrhu na jeho zrušení (odpůrce odkazuje kupříkladu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014 č. j. 6 AOS 3/2013-29). Odpůrce tak má za to, že soud se vůbec nemůže zabývat námitkami návrhu na zrušení územního plánu týkající se přezkumu proporcionality (tj. pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy). Námitky týkající se přezkumu zákonnosti územního plánu pak mohou být úspěšné, pouze pokud by tvrzená nezákonnost byla zásadního rázu a měla dopad na veřejné zájmy. Navrhovatelem v návrhu uplatněné námitky dle odpůrce zcela nepochybně cílí na přezkum územního plánu z hlediska jeho proporcionality, což i výslovně potvrzuje na str. 7 návrhu. Těmito námitkami se však soud dle odpůrce s ohledem na shora citovanou judikaturu nemůže zabývat, neboť navrhovatel neuplatnil proti návrhu územního plánu řádně a včas námitky, resp. námitky uplatnil, avšak až při

opakovaném veřejném projednání, které se nijak netýkalo navrhovatelových pozemků. Soud tak dle odpůrce nemůže zkoumat proporcionalitu územního plánu ve vztahu ke stanovení minimální výměry stavebních pozemků a předmětné změně funkční plochy.

7. Věcně pak odpůrce k těmto námitkám uvádí následující. Územním plánem byla pro zastavitelnou plochu B3 stanovena minimální výměra 1.200 m² pro vymezení stavebních pozemků (viz str. 21 textové části). Jedná se pak o běžný regulativ územních plánů mající výslovně zmíněnou oporu v ustanovení přílohy č. 7 část. I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém je uvedeno, že *„textová část územního plánu obsahuje ... popřípadě stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, například ... stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků.“* Z citovaného ustanovení tak vyplývá, že územní plány mohou stanovit v rámci regulace podmínek prostorového uspořádání právě i minimální výměru pro vymezení stavebních pozemků. Stanovení regulativu minimální výměry pro vymezení stavebních pozemků pro zastavitelnou plochu B3 tak bylo v souladu s příslušným právním předpisem, a není tak nezákonné. Navrhovatel se pak mylí, pokud tvrdí, že minimální výměra 1.200 m² pro vymezení stavebních pozemků byla stanovena pouze pro zastavitelnou plochu B3, a pro ostatní je stanovena minimální výměra nižší. Stejně velká minimální výměra pro vymezení stavebních pozemků je totiž v územním plánu stanovena též pro plochy S1, S2, B1 a B13; pro plochu B12 je pak stanovena minimální výměra dokonce 2.000 m² (viz str. 17, 20, 22, 25 a 181 textové části). Minimální výměra pro vymezení stavebních pozemků byla v zastavitelné ploše B3 stanovena na 1.200 m² zejména proto, že se jedná o okrajovou lokalitu městyse Drásov a zástavba by zde měla být více rozvolněná než v centru městyse. Jedná se tak o uplatnění principu zachování harmonického přechodu zástavby do navazující zemědělské krajiny, jakožto jednoho z principů koncepce sídla formulovaného v textové části územního plánu na str. 10. Předmětná zastavitelná plocha dále zasahuje do tzv. ochranného pásma lesa ve smyslu § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů. I z tohoto důvodu je žádoucí v zastavitelné ploše B3 zástavbu spíše rozvolnit. Vymezení minimální výměry pro vymezení stavebních pozemků v předmětné zastavitelné ploše tak nelze hodnotit jako nepřiměřené, či jako účelové a svévolné jednání odpůrce.
8. Navrhovatelem rovněž zpochybňovaná změna funkční plochy z plochy NZ – zemědělské (dle předešlého územního plánu městyse Drásov) na plochu NZ - plochy smíšené nezastavěného území pak dle odpůrce nemá vliv na dělení pozemků. Ani jedna plocha nebyla určena svým využitím pro bydlení. Obě plochy jsou totiž nezastavitelné a není možné obcházet regulativ minimální výměry stavebního pozemku tak, že by se započítávala do výměry stavebního pozemku i část nezastavitelného pozemku. Tedy například, že by 600 m² bylo v zastavitelné ploše B3 a zbývajících 600 m² bylo v nezastavitelné ploše. Nezastavitelná plocha totiž nemůže představovat stavební pozemek. Nic samozřejmě nebrání rozdělit pozemek tak, aby zasahoval i na nezastavitelnou plochu, nicméně ta část pozemku, která by se nacházela v zastavitelné ploše, musí splňovat minimální limit pro vymezení stavebních pozemků. Případné dřívější souhlasné stanovisko odpůrce k dělení pozemků pak v tomto ohledu nemá žádnou relevanci. To se týkalo předchozího územního plánu a navíc odpůrce není správní orgán, který vydává souhlas s dělením pozemků. Za významné považuje odpůrce rovněž zmínit, že souhlas byl

vydán před sedmi lety. Pokud navrhovatel chtěl své pozemky rozdělit v souvislosti s realizací svého developerského záměru, mohl tak učinit již dávno.

III. Posouzení věci soudem

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

III. a) Podmínky řízení

10. Předtím, než krajský soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, musel se nejdříve zabývat otázkou, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. 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.
11. K osobě navrhovatele a jeho aktivní procesní legitimaci krajský soud uvádí, že tato podmínka je splněna, tvrdí-li navrhovatel zkrácení na právech v důsledku vlastnictví pozemků v území, které jsou napadeným opatřením obecné povahy regulovány. Navrhovatel dotčení ve své právní sféře spatřoval zejména v zásahu do jeho vlastnických práv (s ohledem na změnu funkčního využití daných ploch), přičemž zda k dotčení navrhovatele skutečně došlo, a je-li zde tedy i legitimace věcná, bude předmětem meritorního přezkumu ze strany krajského soudu.
12. Navrhovatel podal návrh včas, a to dne 24. 3. 2022. Směřoval proti napadenému opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti dne 24. 3. 2021. 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.*“ Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu (petitu), neboť navrhovatel ve svém návrhu jednoznačně uvedl, že se domáhá zrušení celého územního plánu. Na uvedeném závěru nic nemění skutečnost, že navrhovatel posléze formuluje doplňující požadavek, aby krajský soud rovněž nařídil odpůrci provést změnu napadeného územního plánu, k čemuž ovšem není krajský soud věcně příslušný.
13. Ve věci nebyla spornou ani pasivní legitimace odpůrce, který napadený územní plán vydal, jakož ani skutečnost, že územní plán městyse Drásov představuje opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona).

III. b) Obecná východiska

14. 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 započítím přezkumu napadeného opatření obecné povahy považoval soud za nezbytné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých při projednávání a rozhodování věci vycházel.
15. 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 přijaté řešení funkčního využití plochy pozemků navrhovatele nepřiměřeně zasahují do jeho vlastnického práva (realizace plánovaného projektu výstavby).
16. 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).

17. 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 zprostředkovaně celé politické společnosti) 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).
18. 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

19. Krajský soud ze správního spisu zjistil, že Zastupitelstvo městyse Drásov rozhodlo o pořízení územního plánu dne 12. 9. 2016. Zadání územního plánu bylo zastupitelstvem schváleno 9. 10. 2017. Poté se dne 18. 12. 2017 uskutečnilo společné jednání o návrhu územního plánu. Na zasedání zastupitelstva dne 19. 3. 2018 však došlo k revokaci usnesení č. 8 z 9. 10. 2017 a ke schválení upraveného zadání územního plánu s tím, že podle § 43 odst. 3 stavebního zákona měla vymezená část územního plánu (tj. podmínky prostorového uspořádání) obsahovat prvky regulačního plánu. Dne 16. 1. 2019 se konalo veřejné projednání návrhu. Poté byly vyhodnoceny námitky a připomínky a dotčené orgány byly vyzvány k opětovnému vyjádření. Z jejich obsahu je zřejmé, že navrhovatel

žádné námitky či připomínky v této fázi projednání návrhu územního plánu nevznel. Krajský úřad poté v rámci státního dozoru vyzval dne 22. 7. 2019, č. j. JMK 106358/2018, pořizovatele (Úřad městyse Drásov) ke zjednání nápravy. Vytkl mu, že prvky regulačního plánu byly do návrhu územního plánu implementovány až po společném jednání, což odporuje § 52 stavebního zákona, a že při vymezení hranice zastavěného území nebyl plně respektován výchozí podklad (mapy z roku 1988). Bylo proto oznámeno konání nového společného jednání dne 9. 12. 2019. To se uskutečnilo 17. 8. 2020 a poté bylo opětovně umožněno podání námitek a připomínek. Oproti projednání v srpnu 2020 došlo ke změně spočívající v převedení záměru územní rezervy D1-R do návrhu z důvodu aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, k aktualizaci zastavěného území vložení katastrální mapy k 9. 11. 2020 a k doplnění podmínek využití pro plochu výroby a skladování FVE, resp. doplnění podmínek prostorového uspořádání pro plochu Od1. Následně bylo svoláno opakované veřejné projednání dne 11. 12. 2020. Byla vyžádána stanoviska dotčených orgánů a následně byly shromážděny námitky a připomínky. Navrhovatel v této fázi uplatnil řadu námitek, které ve stručné podobě přednáší i v nyní projednávaném návrhu (viz str. 252 a násl. Přílohy č. 3 k územnímu plánu – Rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek). Dne 24. 3. 2021 schválilo zastupitelstvo vydání územního plánu

20. Před vlastním přezkumem považuje krajský soud za nezbytné uvést, že návrhem na zrušení nyní projednávaného opatření obecné povahy (územního plánu městyse Drásov) se již zabýval v řízení vedeném pod sp. zn. 64 A 2/2021, v němž ostatně navrhovatel vystupoval v procesním postavení osoby zúčastněné na řízení. Uvedené řízení následně vyústilo v přijetí rozsudku ze dne 14. 7. 2021, č. j. 64 A 2/2021-240, z jehož závěrů bude krajský soud při vlastním přezkumu nyní projednávaného opatření obecné povahy (totožného územního plánu) logicky vycházet.
21. Prvé dva kroky výše rekapitulovaného algoritmu přezkumu – otázky pravomoci správního orgánu vydat napadeného opatření a nepřekročení meze zákonem vymezené působnosti odpůrcem nejsou mezi účastníky řízení sporné 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, jak ostatně zevrubně přezkoumal krajský soud v citovaném rozsudku č. j. 64 A 2/2021-240, na jehož závěry nyní krajský soud zcela odkazuje.
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 ovšem nutno také dle ustálené judikatury zohlednit, zda navrhovatel byl aktivní v procesu přípravy a přijímání opatření obecné povahy. Jak již bylo výše rekapitulováno, ze správního spisu vyplývá, že navrhovatel v průběhu procesu přijímání územního plánu své námitky, obsahově odpovídající námitkám uvedeným v návrhu, podal až v souvislosti s opakovaným veřejným projednáním návrhu územního plánu, které se ovšem netýkalo regulace na jeho pozemcích, tj. kdy předmětem opakovaného veřejného projednání nebyla plocha B3, B14 ani Pv1. Věcně a obsahově byly tyto námitky zcela mimoběžné s projednávanou změnou návrhu územního plánu při jeho opakovaném projednání dne 11. 12. 2020. Proto odpůrce dle názoru krajského soudu zcela správně v souladu s § 52 odst. 4 stavebního zákona („*Ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje nebo při vydání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem, se nepřihlíží.*“), k uvedeným, s projednávanou regulací obsahově mimoběžným námitkám, nepřihlédl, byť se k nim alespoň ve stručné podobě přesto vyjádřil v Rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek.
24. V tomto směru se uplatní závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49. V daném případě Nejvyšší správní soud rovněž rozhodoval o námitkách zpochybňujících věcné řešení zvolené ve změně územního plánu ohledně budoucího využití pozemků navrhovatelů, což je situace obdobná situaci posuzované nyní; Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že „*se jedná o „ryzí“ námitku mířící vůči proporcionalitě napadeného regulativu*“, kdy vlastníci dotčených pozemků „*nepodali v průběhu přípravy Změny územního plánu proti tomuto regulativu námitky ani připomínky*“. Nejvyšší správní soud zároveň uvedl, že takovým účastníkům řízení je „*nutno přičítat procesní pasivitu*“. Podrobně se judikaturou týkající se procesní pasivity v procesu přípravy opatření obecné povahy zabýval Nejvyšší správní soud předtím i v odpůrcem citovaném rozsudku č. j. 6 AOs 3/2013-29. V něm poukázal na to, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, „*sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli.*“ Na základě dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dostupného na <http://nalus.usoud.cz>, pak dospěl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 6 AOs 3/2013-29, k následujícím závěrům: „*Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nabízel tak činnost pořizovatele územního plánu. [...] Ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté*

změny (rozšířený senát měl podle všeho ve výše citovaném usnesení na mysli ochranu dobré víry všech osob, jichž se územní plán dotýká a jež se procesu jeho přijímání účastnily, nikoliv např. jen sousedů pozemku, jehož využití určené územním plánem navrhovatel zpochybňuje). Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. [...] Zda se o závažný důvod pro zrušení územního plánu jedná, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Typickým příkladem takovéto situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky (na tento typ nezákonnosti pamatuje již výše citované usnesení rozšířeného senátu). Nepůjde však o příklad jediný. Nejvyšší správní soud dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí. [...] Sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo.“.

25. Krajský soud neshledává v nyní projednávané věci důvod se od těchto závěrů odchýlit, a proto se proporionalitou regulace obsažené v přijatém územním plánu ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele a jeho legitimnímu očekávání nezabýval. S ohledem na pasivitu navrhovatele při přípravě územního plánu, je nutno také klást nižší nároky na jeho odůvodnění (viz výše citovaná judikatura). Je nutno trvat na takovém odůvodnění, z něhož bude alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele. Na druhou stranu samotná obecnost odůvodnění nepředstavuje závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud má za to, že ve zmíněných pasážích územního plánu a jeho odůvodnění je územní plán ve zde posuzovaném rozsahu v obecné rovině dostatečně odůvodněn. Z celkového odůvodnění přitom plynou důvody pro přijaté řešení. Po odpůrci by bylo možné žádat podrobnější odůvodnění napadeného řešení v situaci, kdy by v průběhu přípravy územního plánu někdo vyjádřil pochybnosti ohledně jeho nezbytnosti, vhodnosti, zákonnosti a podobně. Jestliže však nikdo takové pochybnosti nevznese, považuje krajský soud odůvodnění územního plánu za dostatečné [srov. také bod 21. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29; k omezenému přezkumu funkčního využití pozemků v případě procesní pasivity při pořizování územního plánu, resp. k omezenému posuzování proporcionality střetu soukromého a veřejného zájmu v takovém případě viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 AOs 2/2009-54, publikovaný pod č. 2008/2010 Sb. NSS, jehož závěry byly shrnuty v právní větě, dle níž „Námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.“].
26. Krajský soud také v rámci posouzení věci nenalezl důvody (a navrhovatel je ani nenabízí), že by pro jeho procesní pasivitu byly objektivní důvody. V daném směru tedy soud uzavírá, že námitky navrhovatele za důvodné, a to s odkazem na usnesení rozšířeného

senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, dle kterého „pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“

27. Přesto však krajský soud v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, vážil, zda zde i tak není dán závažný důvod pro zrušení napadené části územního plánu. Žádné takové důvody pramenící z dotčení vlastnického práva navrhovatele však neshledal. Důvodem je mimo jiné skutečnost, že dřívější územní plán městyse Drásov, který nabyl účinnosti dne 14. 1. 2009, v dané lokalitě vymezoval zastavitelnou plochu pro bydlení Z8. V této ploše byla zahrnuta z v námitce jmenovaných pozemků část pozemku parc. č. 2275/1 a pozemku parc. č. 2275/7. Pozemky parc. č. 2275/4, 2275/5, 2275/8, 2275/9, 2277 a 2292 do této zastavitelné plochy zahrnuty nebyly a byly vymezeny jako nezastavitelné. Nový územní plán Drásov tento rozsah zastavitelné plochy Z8 převzal. V rámci projednání nového územního plánu (společné jednání, veřejné projednání) rozsah ploch B3, B14 ani Pv1 nebyl nikdy rozporován. Nadto, jak upozorňuje odpůrce v rozhodnutí o námitkách, „bylo-li předmětné stavební povolení a s ním spojené územní rozhodnutí vydáno v souladu se všemi právními předpisy včetně v té době platné územně plánovací dokumentace, záměr, který byl tímto územním rozhodnutím a stavebním povolením povolen, lze zrealizovat v rozsahu těchto povolení bez ohledu na současnou podobu územního plánu Drásov.“ Obdobě se pak odpůrce vyjádřil ve vyjádření k návrhu navrhovatele, když konstatoval, že „navrhovatelův záměr zahrnoval i pozemky p. č. 2335/1, 2335/2, 2335/3, 2335/4, 2335/5, 2335/6 a 2335/7 vše v k. ú. Drásov, přestože se dle předešlého územního plánu městyse Drásov nacházeli vně tehdejší zastavitelné plochy P1. Územní plán pak v rámci zastavitelné plochy B14 rozšířil plochy bydlení i na tyto pozemky, čímž fakticky tento stav „legalizoval“. Tento developerský záměr tak není územním plánem nijak narušen. Spíše naopak, územní plán se tomuto povolenému záměru přizpůsobil. Jednalo se pak o soukromý podnikatelský záměr navrhovatele.“ Stejně tak navrhovatele namítaná další změna funkční plochy z plochy NZ – zemědělské (dle předešlého územního plánu městyse Drásov) na plochu NZ - plochy smíšené nezastavěného území (územní plán) pak nemá vliv na dělení pozemků, neboť žádná z uvedených ploch nebyla regulována jako plocha s využitím pro bydlení a tedy zastavitelné plochy. Jedná se tudíž o změnu, která nemá vliv na zastavitelnost plochy, neboť jak za platného územního plánu, tak i za platnosti předešlého územního plánu městyse Drásov se jednalo a jedná o nezastavitelnou plochu. Případné dřívější souhlasné stanovisko odpůrce k dělení pozemků pak v tomto ohledu nemá žádnou relevanci, neboť tento není správním orgánem příslušným o dělení pozemků rozhodovat. Krajský soud proto s ohledem na výše předestřenou argumentaci (v níž se do značné míry ztotožňuje s odpůrcem) nemůže dospět k závěru, že by zde byl dán závažný důvod pro zrušení územního plánu, jak požaduje navrhovatel.

IV. Závěr a náklady řízení

28. Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy (územního plánu městyse Drásov), 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.
29. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto 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 v řízení úspěšný nebyl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a je povinen zaplatit náhradu nákladů řízení vzniklých odpůrci. Soud přiznal odpůrci náhradu nákladů řízení podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepis vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy) ve výši $2 \times 3 \times 100$ Kč a dva režijní paušály ve výši 2×300 Kč, tedy celkem 6 800 Kč. Protože zástupce odpůrce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1 428 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Celkem tedy zástupci odpůrce náleží náhrada nákladů řízení ve výši 8 228 Kč

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 30. června 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu