



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Michala Jantoše ve věci

navrhovatele: J. Č.
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Veronikou Grebeňovou
sídlem Štefánikova 3072, 760 01 Zlín

proti
odpůrkyni: obec J.
sídlem J. 365, X J.

o návrhu na zrušení části Změny č. 1 Územního plánu Jablůnka, vydané dne 22. 5. 2019,

takto:

I. Změna č. 1 Územního plánu J., vydaná Zastupitelstvem obce J. dne 22. 5. 2019, se v rozsahu zařazení pozemku parc. č. X v k. ú. X do plochy Z **zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 15 200 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky JUDr. Veroniky Grebeňové, sídlem Štefánikova 3072, 760 01 Zlín.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Změnou č. 1 Územního plánu J. (dále jen „ÚP J.“) byl navrhovatelem spoluvlastněný pozemek parc. č. X v k. ú. X, nově zařazen do stabilizované zemědělské plochy (Z).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

Navrhovatel, který je spoluvlastníkem uvedeného pozemku, s tímto zařazením nesouhlasí a chce, aby byl tento pozemek vrácen do zastavitelné plochy pro bydlení (BI č. XA), proto podal návrh na zrušení části předmětného opatření obecné povahy podle § 101 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

2. Původně navrhovatel požadoval, aby soud v napadeném opatření obecné povahy zrušil plochy BI č. XA, XB a XC vše v k. ú. X. Dle navrhovatele je totiž z pořizovací dokumentace zjevné, že jediným důvodem vyřazení jeho pozemku z plochy bydlení byl partikulární zájem jiné osoby o zhodnocení jejích pozemků, jenž byl bez řádného odůvodnění na jeho úkor upřednostněn, což se projevilo právě úpravou uvedených funkčních ploch, zejm. zřízením nové plochy BI č. XC.
3. Krajský soud shledal návrh důvodným a rozsudkem ze dne 30. 10. 2020, č. j. 73 A 2/2020-74, o něm rozhodl, avšak Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. 6. 2022, č. j. 6 As 384/2020-20 uvedený rozsudek zrušil pro procesní vadu, jíž se měl zdejší soud dopustit tím, že nevedl navrhovatele k odstranění vady petitu, a namísto toho nesrozumitelný petit sám přeformuloval. Krajský soud proto následně navrhovatele podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzval, aby petit opravil. Ten v podání doručeném soudu dne 29. 7. 2022 uvedl, že tedy požaduje, aby soud zrušil Změnu č. 1 ÚP J. v rozsahu zařazení pozemku parc. č. X v k. ú. X do plochy Z.

B) Argumentace účastníků

Obsah návrhu

4. Navrhovatel v návrhu popsal, že jedním z žadatelů o pořízení Změny č. 1 ÚP J. byla Ing. J. K., Ph.D., která vlastní pozemky, u nichž požadovala změnu využití z nezastavitelné plochy zemědělské na zastavitelnou plochu pro individuální bydlení. Žadatelce bylo vyhověno a její pozemky byly navrženy k zařazení do nově zřizované plochy BI č. XC. Následně však vydal Krajský úřad Zlínského kraje nesouhlasné stanovisko k vynětí této plochy ze ZPF, v němž uvedl, že v obci je již vymezeno dostatečné množství zastavitelných ploch a vytvoření nové zastavitelné plochy není účelné. Pořizovatel proto provedl „úpravu z hlediska bilancí ploch pro bydlení“ a bez jakéhokoli legitimního důvodu, pouze pro docílení změny požadované žadatelkou, zredukoval plochu BI č. XA a vypustil související plochy TV č. XD (změna L28 a L29). S tímto krajským úřad souhlasil a Změna č. 1 byla přijata. Navrhovatel označil takový postup za diskriminační a za jednoznačný projev libovůle odpůrkyně, neboť jediným důvodem pro zásah do vlastnického práva navrhovatele a ostatních vlastníků pozemků spadajících do plochy BI č. XA a XB je změna pozemků jiného občana v ploše BI č. XC. Touto změnou je pak omezeno nejen nakládání s majetkem, ale dojde i k zásadnímu snížení jeho hodnoty. Nadto odpůrkyně dle navrhovatele neoznámila nebezpečí střetu zájmů. Podněty k pořízení změny ÚP J. totiž představil zastupitelstvu obce jeho člen a současně předseda stavební komise J. K., otec žadatelky usilující o zřízení plochy BI č. XC.
5. Navrhovatel poukázal na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy vymezený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 a zahrnul všechny jeho kroky, jež označil jako A až E, do návrhových bodů, a to takto:
 - (krok A) odpůrkyně překročila své pravomoci, neboť svévolným a fakticky neodůvodněným zásahem do ústavně zaručeného vlastnického práva navrhovatele změnila stavební pozemky v jeho vlastnictví na pozemky, na nichž je stavba vyloučena, a to za účelem změny pozemků jiného občana. Odpůrkyně tak nedodržela zásadní podmínku

zákonnosti územního plánu, činit veškerá omezení vlastnických a věcných práv v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120), neboť vlastnické právo navrhovatele podstatně omezila výrazným znehodnocením jeho pozemků za účelem zhodnocení pozemků jiného občana, byť se pokusila tento skutečný účel odůvodnit zákonnými cíli – zajištěním optimálního rozvoje řešeného území a vytvoření podmínek pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (viz str. 7 textové části Změny část A/1.3a). Takového cíle však napadené opatření obecné povahy vůbec neumožňuje dosáhnout, jelikož Změna č. 1 a sledovaný cíl spolu logicky nesouvisí;

- (krok B) jednání odpůrkyně nebylo v mezích její působnosti, neboť přijetí Změny č. 1 směřovalo výlučně k neodůvodněnému zvýhodnění určité zájmové skupiny, aniž mělo jakýkoli reálný vztah k naplnění smyslu územního plánu, kterým je udržitelný rozvoj odpůrkyně;

- (krok C) Změna č. 1 nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, neboť nebyla dodržena podmínka zákonitosti stanovená zákonem a judikaturou;

- (krok D) obsah Změny č. 1 je v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny, neboť k omezení vlastnického práva navrhovatele nedošlo v důsledku nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu, nýbrž pro prosazení soukromého zájmu jiného občana (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06). Odpůrkyně rovněž zásah do vlastnického práva navrhovatele neodůvodnila. Nadto Ústavní soud stanovil, že existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. V daném případě však absenteje jak kompenzace, tak souhlas navrhovatele;

- (krok E) řešení je ve vztahu k navrhovateli zjevně nepřiměřené. Plocha BI č. XC je velmi blízko lokalitě s ochranou v rámci systému Natura 2000, odděluje je pouze buffer o velikosti 50 m, zatímco plochy původně vymezené pro bydlení, které byly zrušeny ve prospěch BI č. XC, byly zcela mimo jakýkoli vliv a dosah tohoto chráněného území. Plocha BI č. XC tak vyšší měrou zasahuje do veřejných zájmů na ochranu krajiny.

Stanovisko odpůrkyně

6. Odpůrkyně požadovala zamítnutí návrhu. Změna č. 1 byla dle odpůrkyně pořízena a schválena v souladu se zákonem, transparentně a bez zásahu do vlastnického práva navrhovatele, který nereflktuje složitost celého procesu a skutečnost, že výsledek vždy vyjadřuje kompromis mezi zájmy obce, dotčených orgánů, vlastníky pozemků a sousedních obcí. Zdůraznila, že se navrhovatel pořizování původního ÚP J. ze dne 12. 12. 2012 ani napadené Změny č. 1 neúčastnil, nepřipomínkoval je, nezajímal se o využití svého pozemku a nikdy nepožádal o stavební povolení. Teprve po skončení celého procesu podal návrh k soudu, a následně v souvislosti s pořizováním Změny č. 2 požádal zařazení svého pozemku do plochy BI č. XA.
7. Tvzení o střetu zájmů odpůrkyně odmítla. Ing. K. podala žádost o zahrnutí pozemků v jejím vlastnictví do zastavitelných ploch spolu s dalšími vlastníky pozemků v k. ú. J., přičemž takové právo by nebylo lze odejmout ani samotnému členovi zastupitelstva. Otec žadatelky, J. K., se při hlasování o návrhu zdržel hlasování. Pozemek Ing. K. se dle odpůrkyně nachází mimo pozemky spadající do systému ochrany Natura 2000, do které naopak spadá pozemek navrhovatele. Navíc přes něj vede i trasa dálkového vodovodu

z přehrady S. o průměru 600 mm. To vše vedlo projektanta při nesouhlasném stanovisku krajského úřadu k vyloučení pozemku p. č. X ze zastavitelné plochy BI č. XA.

8. Dále odpůrkyně poukázala na to, že navrhovatel sice argumentuje znehodnocením svého pozemku, o jeho zhodnocení se však nijak nepříčinil. Od 25. 1. 2013, kdy nabyl ÚP J. účinnosti, mu bylo umožněno na pozemku stavět, navrhovatel ale o žádné povolení nepožádal.

Replika navrhovatele

9. Navrhovatel v replice uvedl, že legitimitu změny územního plánu nezakládá skutečnost, že vlastník pozemku s ním aktuálně nenakládá dle jeho funkčního určení. Navrhovateli nevznikla povinnost na pozemku stavět jen proto, že byl ÚP Jablunka určen jako zastavitelný. Neexistuje-li povinnost k určitému veřejnoprávnímu jednání, nelze z jeho absence dovozovat jakékoli veřejnoprávní důsledky. Odpůrkyní namítaná pasivita navrhovatele při pořizování Změny č. 1 je dle navrhovatele podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006 pro jeho aktivní legitimaci i hmotněprávní posouzení důvodnosti návrhu nerozhodná. V návrhu popsána časová posloupnost dle navrhovatele svědčí o tom, že odpůrkyně přistoupila ke změně týkající se jeho pozemku až v návaznosti na první neúspěšný pokus udělat zastavitelné pozemky z pozemků Ing. K., tj. „na objednávku“ jednoho z vlastníků, nadto blíže spřízněného s politicky angažovanou osobou v rámci odpůrce. Ostatně v návrhu Změny č. 1 byla tato skutečnost výslovně prohlášena. Jde tak o projev libovůle, klientelismu a diskriminace.

C) Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud v souladu s § 101d s. ř. s. v rozsahu a v mezích návrhových bodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. Krajský soud rozhodl o věci samé bez jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
11. Z předložené pořizovací dokumentace soud zjistil následující:
 - ÚP obce J. byl vydán formou opatření obecné povahy č. 1/2012 dne 12. 12. 2012, které nabylo účinnosti dne 25. 1. 2013. Z výřezu z koordinačního výkresu – střed obce ÚP J. vyplývá, že pozemek parc. č. X byl součástí plochy BI XA, jež byla dle textové části A/I.3b ÚP J. vymezena jako zastavitelná plocha individuálního bydlení, ID 3, Soutěsky III, o výměře 2,66 ha;
 - Zastupitelstvo obce J. dne 26. 4. 2017 usnesením č. 304/29 rozhodlo o pořízení Změny č. 1 ÚP J.. Ing. K. žádala o změnu využití území z plochy zemědělské na plochu individuálního bydlení pro část pozemků parc. č. XE, XF, XG. Pořizovatel (Městský úřad V.) změnu doporučil jen v části (plocha BI č. XC);
 - na den 4. 7. 2018 bylo veřejnou vyhláškou oznámeno konání společného jednání o návrhu Změny č. 1 ÚP J.;
 - dne 16. 7. 2018 vydal Krajský úřad Zlínského kraje k návrhu nesouhlasné stanovisko, které odůvodnil tím, že *„nesouhlasí s nově navrženou plochou BI č. XC určenou pro individuální bydlení, neboť z předložené dokumentace není zřejmé dodržení zásad plošné ochrany ZPF dle § 4 zákona o ochraně ZPF. V současném platném územním plánu jsou pro účely bydlení již vymezeny zastavitelné plochy a není zřejmé, že by byly využity. U nově navrhované plochy bydlení (v rozsahu 2,71 ha) nelze z důvodu malého využití*

disponibilních ploch pro bydlení prokázat nezbytnost řešení. [...] Dle předložené dokumentace je v obci v současné době k dispozici cca 19 ha ploch pro možnost výstavby RD, dle úplné aktualizace ÚPD ORP V. a vypočtené prognózy bydlení ve vztahu k nově navrhovaným zastavitelným plochám, je v řešeném území zapotřebí 15 ha ploch pro bydlení. [...] Kladné projednání nových zastavitelných ploch lze řešit redukcí současně schválených nevyužitých ploch [...]“;

- dne 21. 11. 2018 pořizovatel vyhodnotil výsledky projednání návrhu Změny č. 1 takto: *„na základě nesouhlasného stanoviska orgánu ochrany ZPF bylo svoláno jednání mezi obcí, zpracovatelem a pořizovatelem, na kterém byly dohodnuty úpravy z hlediska bilancí ploch pro bydlení. Na základě dohody bude redukována plocha BI č. XA s tím, že bude následně dokumentace zm. č. 1 ÚP J. (vč. plochy BI č. XC) opětovně předložena ke stanovisku dotčenému orgánu na úseku ochrany ZPF.“*
 - dne 5. 12. 2018 byl projektant vyzván k úpravě návrhu před veřejným projednáním;
 - na den 8. 4. 2019 bylo pořizovatelem nařízeno veřejné projednání návrhu;
 - Krajský úřad Zlínského kraje vydal dne 4. 4. 2019 nové koordinované stanovisko, v němž posuzoval podstatné úpravy návrhu, a to: část zastavitelné plochy BI č. XA se mění na stabilizovanou plochu Z v nezastavěném území a vypuštění plochy TV č. 50. Nově vydal souhlasné stanovisko s odůvodněním, že *„[...] Pro obhajitelnost návrhu nové plochy bydlení BI č. XC došlo k minimalizaci stávajících ploch v rozsahu 2,34 ha. K navrhovanému řešení, tj. k vypuštění výše uvedených ploch a návrh plochy BI č. XC vč. souvisejících úprav textové a grafické části, nemáme z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu připomínky.“*
 - Změna č. 1 ÚP J. byla přijata dne 22. 5. 2019 a nabyla účinnosti dne 22. 6. 2019.
12. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 takto: *„Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.“*
 13. S účinností od 1. 1. 2012 však bylo novelou s. ř. s. zavedeno pro soudní přezkum opatření obecné povahy pravidlo, že při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. tedy došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud je proto při přezkumu opatření obecné povahy povinen aplikovat výše uvedený algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) – srov. odst. 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 8 As 247/2018-70. V posuzované věci tak navrhovatel učinil, proto byl krajský soud povinen všechny kroky algoritmu aplikovat.
 14. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy v souladu s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu spočívá v posouzení, zda konkrétnímu správnímu orgánu náleží oprávnění vykonávat veřejnou moc, v tomto případě tedy, zda mu náleží na základě zákonného zmocnění oprávnění vydávat formou

opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona) územní plán a jeho změny. Pravomoc zastupitelstva obce vydat opatření obecné povahy vyplývá z § 171 správního řádu ve spojení s § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Jelikož Změnu č. 1 ÚP J. vydalo Zastupitelstvo obce J. formou opatření obecné povahy, lze uzavřít, že ji vydal orgán, který je ze zákona nadán pravomocí vydat v samostatné působnosti územní plán své obce (resp. jeho změnu). Tvzení navrhovatele, jimiž pravomoc zpochybňoval (libovůle a zvýhodnění jiného vlastníka), se tak s podstatou tohoto kroku algoritmu zcela míjí.

15. Jádrem druhého kroku algoritmu je posouzení, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Jak vymezil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, „*správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).*“ Okruh vztahů, které je zastupitelstvo obce oprávněno upravit prostřednictvím územního plánu, je vymezen v § 5 odst. 3 stavebního zákona, dle něhož *orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům.* Institut územního plánu je upraven v § 43 a násl. stavebního zákona, dle jehož odst. 1 první části *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.* Podle odst. 4 části věty první *se územní plán pořizuje a vydává pro celé území obce.* Stanovení způsobu využití pozemku nacházejícího se v katastrálním území obce tak jednoznačně spadá do působnosti odpůrkyně při vydávání územního plánu a právě takovým zařazením, resp. jeho změnou, se cítí navrhovatel být dotčen. Odpůrkyně tedy zjevně meze své působnosti nepřekročila. I v tomto bodě byly námitky navrhovatele mimoběžné, neboť nevybočení z mezí působnosti zpochybňoval opět libovůli při věcném řešení.
16. Třetí krok algoritmu spočívá v přezkumu procesu pořizování a schvalování napadeného opatření obecné povahy (nejčastěji jsou v této souvislosti nedostatky ve zveřejňování návrhů a dalších podkladů, doručování atd.). Navrhovatel však žádné konkrétní porušení procesního postupu odpůrkyně, resp. pořizovatele nezmínil. Jelikož je soud, jak již uvedl výše, vázán návrhem co do jeho rozsahu a důvodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), které není jakožto nestranný orgán oprávněn za navrhovatele domýšlet, nelze než konstatovat, že se jednalo o námitku zcela obecnou, resp. pouhé konstatování, tudíž soud nemá nač reagovat.
17. S procesem přijímání napadené Změny č. 1 však souvisí navrhovatelem namítané nebezpečí střetu zájmů spatřované jím v tom, že podnět k revizi územního plánu předložil člen zastupitelstva J. K., otec žadatelky Ing. K. K tomu krajský soud uvádí, že na střet zájmů členů zastupitelstva pamatuje § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle kterého *člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.* Jak však vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185: „*případné*

porušení povinností podle § 8 zákona o střetu zájmů nemůže vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy: porušení povinností podle § 8 tohoto zákona je totiž sankcionováno jako přestupek s možností uložení pokuty do výše 50 000 Kč [§ 23 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 24]. Zákon o střetu zájmů však nijak nesankcionuje samo hlasování zastupitele, resp. přijatý akt, tj. ze zákona neplyne, že by střet zájmů měl vliv na platnost, účinnost nebo zákonnost přijatého aktu.“ Tedy z případného nesplnění povinností podle § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. nelze nezákonnost přijatého opatření obecné povahy dovozovat. Krajský soud proto neshledal tuto námitku důvodnou.

18. Čtvrtý a pátý krok algoritmu přezkumu již představují kritéria materiální, a to přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho zákonnosti a z hlediska proporcionality přijatého řešení. Nezákonnost obsahu Změny č. 1 ÚP J. shledává navrhovatel v absenci zdůvodnění přijatého regulativu (zařazení jeho pozemku do nezastavitelné zemědělské plochy), resp. zdůvodnění, které svědčí o libovůli a snaze upřednostnit soukromý zájem jednoho vlastníka před jiným, nikoli o snaze docílit udržitelného rozvoje obce. Neproporcionalitu pak shledává v tom, že přerážení jeho pozemku do nezastavitelné plochy výrazně snižuje jeho hodnotu a nadto pozemky, které byly na úkor navrhovatelova pozemku naopak přeráženy do plochy zastavitelné, jsou k zastavění méně vhodné z důvodu blízkosti lokality s ochranou v rámci systému Natura 2000, a tudíž tak Změna č. 1 vyšší měrou zasahuje do veřejných zájmů na ochranu krajiny.
19. Krajský soud na tomto místě považuje předně za nezbytné vyjádřit se k otázce vlivu pasivity navrhovatele v procesu pořizování napadené Změny č. 1. Mezi účastníky je nesporné, že navrhovatel neuplatnil proti návrhu Změny č. 1 námitky a neúčastnil se veřejného projednání. S názorem navrhovatele, že jeho pasivita v procesu pořizování napadené Změny č. 1 je zcela irelevantní ve vztahu k jeho aktivní procesní legitimaci, se krajský soud zcela ztotožňuje. Ve vztahu k uplatňování některých námitok nezákonnosti a zejména námitok proporcionality však tento závěr neplatí.
20. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, uvedl: „*Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)*“.
21. Postupným vývojem judikatury se však shora nastavený standard přezkumu snížil ve vztahu k pasivním navrhovatelům. V zásadě se správní soudy ustálily na závěru, že spory o využití území se mají zásadně řešit již ve fázi projednání návrhu (změny) územního plánu, a tudíž zůstal-li navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu pasivní a nepodal námitky proti navrženému způsobu řešení, ovlivní tato skutečnost nároky kladené na podrobnost zdůvodnění přijatého řešení pořizovatelem a zejména nutně dojde k omezení rozsahu soudního přezkumu, jehož předmětem nebude moci být proporcionalita přijatého řešení, nemohl-li ji pro pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Výjimku z tohoto principu představuje jen existence objektivních okolností, pro které byl navrhovatel při pořizování územního plánu či jeho změny procesně pasivní, a dále případ, „*kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvolastnění dotčených nemovitostí*“ (viz bod 27 rozsudku

ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23 a prejudikatura tam zmíněná). Vývoj judikatury týkající se přípustnosti vznesení námítky proporcionality procesně pasivním navrhovatelem v nedávné době vyčerpávajícím způsobem shrnul Nejvyšší správní soud v odst. 9 až 12 rozsudku ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, na který zdejší soud odkazuje.

22. V posuzované věci navrhovatel proti změně způsobu využití jeho pozemku námítky nepodal. V prvním rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že tak navrhovatel neučinil z ospravedlnitelného důvodu. Poukázal na shora uvedená zjištění z obsahu pořizovací dokumentace o tom, že se návrh Změny č. 1 v původním znění pozemku navrhovatele vůbec netýkal a jeho dotčení touto změnou bylo vyvoláno až nesouhlasným stanoviskem Krajského úřadu Zlínského kraje ve vztahu k navrhované ploše BI č. XC, dodaným těsně před veřejným projednáním, v jehož důsledku pořizovatel hledal řešení, jak zřízení této plochy umožnit, které našel ve snížení rozlohy plochy BI č. XA. Soud proto uzavřel, že za těchto okolností lze stěží navrhovateli klást jeho pasivitu k tíži.
23. S ohledem na vývoj judikatury k této otázce má však krajský soud za to, že tento závěr již zřejmě neobstojí. Navrhovatel netvrdí, že by neměl před veřejným projednáním návrhu Změny č. 1 možnost se s tímto návrhem předem seznámit a brojit proti němu námítkami, a tuto skutečnost nelze dovodit ani z pořizovací dokumentace. Žádná objektivní překážka tak navrhovateli v uplatnění námitek proti navržené změně nebránila. Rovněž nelze dovodit, že by změnou funkčního využití pozemku navrhovatele došlo k zásahu do jeho vlastnického práva, jež by dosahoval intenzity blížící se vyvlastnění dotčené nemovitosti ve smyslu výše citované judikatury, která za takové případy označila zejména zřizování nových ploch veřejného prostranství na pozemcích soukromých osob, s čímž nelze přerážení pozemku z plochy zastavitelné pro bydlení do plochy nezastavitelné zemědělské srovnávat.
24. Na posuzovaný případ tudíž dopadají judikurní závěry týkající se rozsahu a obsahu soudního přezkumu při bezdůvodné pasivitě navrhovatele v procesu pořizování územního plánu.
25. Pro posouzení kvality odůvodnění přijaté Změny č. 1 tento závěr znamená snížení nároků na odůvodnění regulace konkrétní plochy oproti případu, kdy dotčená osoba podá námítky proti návrhu. V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných, přičemž výsledkem vždy musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku, do níž nesmí soud nepřiměřeně zasahovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103 a ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Absence námitek vlastníka pozemku při projednávání územního plánu či jeho změny však neznamena, že by nebylo třeba změnu funkčního využití plochy vůbec odůvodňovat a že by pořizovatel územního plánu či jeho změny mohl s územím nakládat zcela libovolně bez zřetele ke zjevné vůli vlastníků pozemků a že by mohl zásadu minimalizace zásahů ignorovat. Ani v případech, kdy vlastníci pozemků nepodají proti návrhu územního plánu, či jeho změny námítky, nelze rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území, resp. je opatřit pouze zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření.

26. V každé posuzované věci je zejména nezbytné přihlédnout k individuálním okolnostem případu.
27. V textové části Změny č. 1 jsou konkrétním důvodům změny funkčního využití plochy, jejíž součástí je navrhovatelům pozemek, věnovány následující pasáže: Na str. 5 textové části je uvedeno, že „*V kapitole A/I.3, podkapitole A/I.3b Vymezení zastavitelných ploch 1. se v tabulce: [...] – u plochy BI s číselným označením 3 nahrazuje text týkající se výměry v ha zněním „0,6“; v textové části odůvodnění Změny č. 1 ÚP J. na str. 30, kap. C) Komplexní zdůvodnění přijatého řešení, odst. C.1.3 (3.4) Vymezení zastavitelných ploch je uvedeno: [...] Na základě výsledku společného jednání dochází ke zmenšení plochy BI č. 3 a vypuštění související plochy TV č. 50. Cílem je snížení počtu zastavitelných ploch a zdůvodnění potřeby vymezení plochy BI č. XC; na str. 36 v tabulce popisující změny v Hlavním výkrese je uvedeno: „L28 část zastavitelné plochy BI č. XA se mění na stabilizovanou plochu Z v nezastavěném území.“; ve zdůvodnění úprav s označením L28-L30 na str. 37 je uvedeno: „Úpravy s označením L28 – L30 jsou spojeny s vypuštěním části plochy BI č. XA a navazující plochy pro přeložku technické infrastruktury TV č. 50 a související úpravu ploch dopravních. Úprava je navržena s cílem snížit rozsah zastavitelných ploch pro bydlení tak, aby byl zdůvodnitelný návrh nové plochy BI č. XC.“; na str. 38 je opětovně uvedeno: „Úprava je navržena s cílem snížit rozsah zastavitelných ploch pro bydlení tak, aby byl zdůvodnitelný návrh nové plochy BI č. XC.“; a dále na str. 39 v odst. C.3 bod A. je v poslední větě uvedeno: „Návrh plochy BI č. XC o výměře 2,71 ha je kompenzován vypuštěním části plochy BI č. XA a plochy č. 50 o celkové výměře 2,34 ha.“*
28. Pozbytí zastavitelnosti pozemku, tj. jeho použitelnosti k výstavbě, je bezesporu velmi citelným a až na výjimky vždy negativním zásahem do vlastnického práva vlastníka takového pozemku, čehož si pořizovatel Změny č. 1 ÚP J. musel být vědom bez ohledu na to, zda se vlastníci těchto pozemků k zamýšlené změně nevyjádřili. Byl proto povinen provedenou změnu řádně zdůvodnit. Z citovaných pasáží je však zřejmé, že jediný z textu Změny č. 1 vyplývající důvod pro změnu zařazení pozemku navrhovatele ze zastavitelné plochy (BI) do plochy nezastavitelné (Z), je „*snížení rozsahu zastavitelných ploch pro bydlení tak, aby byl zdůvodnitelný návrh nové plochy BI č. XC*“. Takové odůvodnění však soud shodně s navrhovatelem nepovažuje za dostatečné, ani přijatelné, neboť de facto otevřeně přiznává, že plocha BI č. XC na úkor plochy BI č. XA, přičemž z výše popsaného sledu úkonů je zcela zřejmé, že jediným důvodem přemístění ploch pro bydlení byl soukromý zájem jiné osoby (Ing. K.), jenž byl bez řádného odůvodnění upřednostněn před zájmem osoby navrhovatele. Zásada, že *omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle*, je tímto způsobem flagrantně porušena.
29. Výše citované odůvodnění je tedy jednak zcela nedostatečné z hlediska obecných náležitostí a požadavků na řádné odůvodnění opatření obecné povahy, je-li postaveno jen na zdůvodnitelnosti zřízení jiné plochy téhož druhu, ale rovněž z hlediska citelného zásahu takové změny do práv jiné osoby, v tomto případě navrhovatele.
30. Pokud odpůrkyně až nyní v soudním řízení ve vyjádření k návrhu uváděla další důvody, které ji dle jejího tvrzení vedly ke změně zařazení pozemku navrhovatele z plochy BI do plochy Z, žádný z těchto důvodů není v textu Změny č. 1 ÚP J. obsažen. Důvody rozhodnutí správního orgánu (což lze vztáhnout i k opatření obecné povahy) však musí

být dle konstantní judikatury seznatelné již z jeho odůvodnění a doodůvodňování až v soudním řízení správním, pokud relevantní úvahy správního orgánu v odůvodnění jeho rozhodnutí zcela absentují, není přípustné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, nebo ze dne 26. 1. 2011, č. j. 5 As 8/2010-80).

31. Poznámky odpůrkyně, že se navrhovatel o dřívější zařazení svého pozemku do plochy BI nijak nepřičinil a že nedal nikdy najevo svůj stavební záměr, jsou zcela nepřipadné, neboť ani jedno nebyl navrhovatel povinen učinit.
32. Krajský soud tak shledal důvodnou námitku nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů. Zabývat se proporcionalitou přijatého řešení v úzkém smyslu, tj. hodnotit, zda a jakým způsobem odpůrkyně vyvažovala práva jednotlivých vlastníků, nebyl krajský soud oprávněn s ohledem na jednoznačný postoj judikatury k nepřipustnosti námítky neproporcionality vznesené procesně pasivním navrhovatelem. V posuzovaném případě by se však krajský soud nemohl otázkou přiměřenosti zabývat ani v případě, pokud by navrhovatel včas uplatnil své námitky proti návrhu Změny č. 1, neboť vyhodnotil provedenou změnu jako neodůvodněnou, tj. „skončil“ u čtvrtého kroku algoritmu.

D) Závěr a náklady řízení

33. Krajský soud proto návrhu v jeho upraveném znění vyhověl a požadovanou část Změnu č. 1 ÚP J. ke dni právní moci rozsudku podle ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil, neboť dospěl k závěru, že je v této části v rozporu se zákonem. Krajský soud přitom dostal i požadavku Nejvyššího správního soudu vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech, neboť vynětí pozemku navrhovatele z plochy zemědělské a její vrácení do plochy pro individuální bydlení nedojde k zásahu do práv jiných osob než navrhovatele.
34. Pro úplnost soud dodává, že z veřejně přístupných zdrojů (internet) zjistil, že v mezidobí byla přijata Změna č. 2 ÚP J., kterou odpůrkyně vyhověla žádosti řady vlastníků pozemků, které byly Změnou č. 1 vyřazeny z plochy BI, a zpět je do plochy BI č. XA včlenila. Navrhovatele se však tato změna nedotkla.
35. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšný navrhovatel má vůči odpůrkyni právo na náhradu nákladů řízení, které k hájení svého práva před soudem účelně vynaložil. Náklady navrhovatele ve výši 15 200 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a 2) náklady za zastupování navrhovatele advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) jako odměna za zastupování ve výši 9 300 Kč za 3 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení, sepsí žaloby a sepsí repliky, přičemž odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT, dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 900 Kč, tj. 3 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 AT. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalované povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 o. s. ř.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **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.

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.

Olomouc 23. srpna 2022

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu