



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše a JUDr. Kateřiny Mrázové ve věci

navrhovatele **J. K.**
: zastoupený advokátem Mgr. Martinem Hasíkem
 sídlem Brněnská 53/101, 674 01 Třebíč

proti
odpůrci: **Městys Budišov**
 sídlem Budišov 360, 675 03 Budišov
 zastoupený advokátem Mgr. Bc. Martinem Burianem
 sídlem Lipová 143, 675 71 Náměšť nad Oslavou

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu městyse Budišov, vydaného usnesením zastupitelstva městyse Budišov č. 22 ze dne 15. 12. 2021, a to „*v části stanovující doplňující podmínky využití území pro zastavitelnou plochu Z37.*“.

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán městyse Budišov, vydaný usnesením zastupitelstva městyse Budišov č. 22 dne 15. 12. 2021, **se** „*v části stanovující doplňující podmínky využití území pro zastavitelnou plochu Z37.*“, **ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů částku ve výši 21 456 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Martina Hasíka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Navrhovatel se svým návrhem domáhá zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu městyse Budišov, vydaného usnesením zastupitelstva městyse Budišov č. 22 ze dne 15. 12. 2021, a to „*v části stanovující doplňující podmínky využití území pro zastavitelnou plochu Z37.*“ (dále jen „územní plán“).
2. Navrhovatel s manželkou E. K., mají ve společném jmění manželů mimo jiné pozemek parc. č. XA, kat. ú. X (dále také jen „dotčený pozemek“). Využití dotčeného pozemku podléhá regulaci obsažené v napadeném územním plánu. Navrhovatel má za to, že tato regulace je nezákonná, neproporcionální a diskriminační. Dotčený pozemek se nachází v bezprostřední blízkosti dalších společně obhospodařovaných pozemků, zapsaných na LV č. XB a XC a pro kat. ú. X. Územní plán zařazuje pozemek parc. č. XA částečně do zastavitelné plochy Z37 (VZ-výroba a skladování – zemědělská výroba) a částečně do nezastavitelné plochy Z62 (ZO – zeleň – ochranná a izolační). Tyto změny v novém územním plánu výrazně poškozují navrhovatele, neboť plánuje využití dotčeného pozemku i s přihlédnutím k jeho velikosti, tvaru a umístění. S ohledem na umístění pozemku mimo intravilán městyse, v blízkosti jiné zemědělské stavby navrhovatele v ploše Z36 a současně v sevření lesa a silnice, navrhovatel plánoval výstavbu silážního žlabu (dále jen „stavební záměr“). Podstatná část stavebního záměru má být realizována na dotčeném pozemku. Za tímto účelem, v době platnosti předchozího územního plánu, navrhovatel adresoval odboru územního plánování žádost o vydání závazného stanoviska Městský úřad v Třebíči, Odbor rozvoje a územního plánování, coby místně příslušný úřad územního plánování, vydal dne 20. 9. 2021, ke stavebnímu záměru souhlasné závazné stanovisko č.j. ORÚP 74549/21 - SPIS 129/2021/HaD. Po nabytí účinnosti nového územního plánu nicméně úřad vydal dne 16. 6. 2022, navazující závazné stanovisko č.j. ORÚP 42344/22 - SPIS 97/2022/Špi, ve kterém posoudil stavební záměr jako nepřipustný, a to s odůvodněním, že „*silážní žlab je stavbou pro zemědělskou výrobu a skladování, která je uvedena v přípustném využití výše zmíněné plochy s rozdílným způsobem využití VZ – výroba a skladování – zemědělská výroba. Stavba má být však realizována v zastavitelné ploše Z37, pro kterou územní plán stanovuje specifické podmínky využití.*“ Navrhovatel dále uvádí, že v řízení o návrhu územního plánu námitku, ve které požadovali, aby byl celý pozemek parc. č. XA zahrnut do plochy VZ – zemědělská výroba, a to s odůvodněním, že na tomto pozemku plánují sklad na balíky – senáže, nicméně tuto námitku odpůrce zamítl.
3. Navrhovatel, s odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, namítá neproporcionalitu přijatého omezení, stanoveného specificky a výhradně pro plochu Z37, do níž je jako jediný zařazený dotčený pozemek navrhovatele. Tím znemožňují navrhovateli provozovat na dotčeném pozemku prakticky jakoukoliv ekonomickou činnost. Ostatní plochy shodného funkčního využití neobsahují univerzální zákaz výstavby. Územní plán obdobně vymezuje další zastavitelné plochy pro zemědělskou výrobu a skladování v plochách Z36 a Z83. U těchto zastavitelných ploch ovšem umístování zemědělských objektů nezakazuje. Nadto územní plán obsahuje řadu tzv. stabilizovaných ploch téhož funkčního využití VZ, logicky bez regulace zcela zamezující Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

výstavbu. Rozdílnost přístupu územní plán nijak neodůvodňuje. Navrhovatel je přesvědčen, že zásah do jeho vlastnického práva je nepřiměřený a diskriminační, jeho omezení totiž nejsou zdůvodněna ani činěna jen v nezbytné míře a nejšetrnějším způsobem k dosažení sledovaného cíle, když zde jakýkoliv rozumný cíl schází.

4. Navrhovatel má dále za to, že z územního plánu tedy nevyplývá, jaký cíl sleduje zákaz zemědělských objektů v zastavitelné ploše Z37 určené pro zemědělskou výrobu, když přípustné využití plochy výroba a skladování – zemědělská výroba je zejména pro stavby související s funkčním využitím plochy. Odůvodnění přijatého omezení je proto v této části nepřezkoumatelné (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136). Podle navrhovatele tento zákaz prakticky vylučuje užívání jeho pozemku. Navrhovatel je proto přesvědčen, že územní plán v napadené části nespĺňuje kritérium vhodnosti a potřeby. V neposlední řadě se odpůrce dle navrhovatele dopustil svévolí, když se z neznámých důvodů rozhodl navrhovatele v jeho právech omezit.

II. Vyjádření odpůrce a replika navrhovatele

5. Odpůrce se ve vyjádření k návrhu s výše uvedenými závěry navrhovatele neztotožňuje, přičemž má za to, že opatření obecné povahy – Územní plán městyse Budišov, byl schválen po zcela řádném správním postupu dle zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řízení, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), a je v souladu s veškerými obecně závaznými právními předpisy.
6. Konkrétně odpůrce uvádí, že dotčený pozemek parc. č. XA je součástí zastavitelné plochy Z 37 - plochy výroby a skladování, mezi jehož specifické podmínky patří, že se jedná o plochu bez objektů. Tato specifická podmínka však nebyla v průběhu územního řízení ze strany navrhovatele napadena, jak vyplývá z průběhu řízení o přijetí územního plánu. Územní plán se začal pořizovat v roce 2012 a nabyl účinnosti dne 31. 12. 2021. Již v prvním návrhu územního plánu pro společné jednání byla vymezena zastavitelná plocha Z37, která byla z hlediska využití plochou výroby a skladování – zemědělská výroba VZ. Tato plocha byl převzata z předchozí změny č. 1 územního plánu. V územním plánu jsou uvedeny specifické podmínky pro jednotlivé zastavitelné plochy (resp. doplňující podmínky využití území), tudíž se v těchto zastavitelných plochách rozhoduje jednak podle podmínek využití dané plochy s rozdílným způsobem využití (VZ), tak i podle specifických podmínek té dané plochy (Z37), které využití více zpřesňují. Užití specifických podmínek pro zastavitelné plochy je v praxi pořizování územně plánovací dokumentace zcela běžné, nejedná se rozhodně o výjimečný případ.
7. V rámci společného jednání dle § 50 stavebního zákona byl návrh územního plánu zveřejněn v termínu 24. 6. 2014 až 12. 8. 2014. V návrhu pro společné jednání již bylo u zastavitelné plochy Z37 uvedeno, že se jedná o plochu bez objektů. Městský úřad Třebíč, Odbor životního prostředí jako dotčený orgán z hlediska ochrany přírody nesouhlasil s řešenou plochou Z 37 (č.j. OŽP 43980/14 – SPIS 11024/2014/eu ze dne 6. 8. 2014). Připomínky z řad veřejnosti, tedy ani ze strany žalobce, nebyly k řešené ploše uplatněny. Přitom uplatněné připomínky jsou pro pořizovatele významným a neopominutelným podkladem pro případnou úpravu návrhu územního plánu, popřípadě pro výběr nejvhodnější varianty.
8. Veřejné projednání návrhu územního plánu dle § 52 stavebního zákona se konalo dne 13. 1. 2016. Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou v souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona a zároveň byl vystaven k veřejnému nahlédnutí v termínu od 1. 12. 2015 Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

do 21. 1. 2016. K řešení ploše Z 37 uplatnil navrhovatel námitku (č.j. ORÚP 4707/2016 ze dne 20. 1. 2016). Navrhovatel žádal, aby byla na části pozemku p.č. XA v k.ú. X zrušena plocha zeleně a celý pozemek byl převeden do ploch VZ – Výroba a skladování – zemědělská výroba. Námitka byla zamítnuta a dle odpůrce řádně odůvodněna. Tato námitka ovšem nesměřovala ke změně specifických podmínek využití pro zastavitelnou plochu Z 37, ač tyto námitky žalobce již v této fázi projednání uplatnit mohl. Opakované veřejné projednání se konalo dne 14. 4. 2021 v souladu s § 53 odst. 2 za použití § 52 stavebního zákona. Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou a vystaven k nahlédnutí v termínu od 11. 3. 2021 do 21. 4. 2021. Dle § 53 odst. 2 stavebního zákona byl návrh územního plánu projednáván pouze v rámci úprav po veřejném projednání konaném v lednu 2016. Navrhovatel uplatnil proti návrhu územního plánu námitku (č.j. ORÚP 30718/21 ze dne 21. 4. 2021), ve které žádal úpravu specifických podmínek pouze pro plochu Z 36. V této námitce bylo mj. uvedeno: „Na ploše Z 37 je dokonce zakázáno umisťovat zemědělské objekty.“ Nicméně v námitce (konkrétně v její části III. Návrh) je požadována změna specifických podmínek pouze pro plochu Z 36. Druhé opakované veřejné projednání se konalo dne 29. 11. 2021 v souladu s § 53 odst. 2 za použití § 52 stavebního zákona. Návrh územního plánu byl doručen veřejnou vyhláškou a vystaven k nahlédnutí v termínu od 25. 10. 2021 do 6. 12. 2021. Dle § 53 odst. 2 stavebního zákona byl návrh územního plánu projednáván pouze v rámci úprav po předchozím opakovaném veřejném projednání konaném v dubnu 2021. V rámci projednání byla přijata písemnost navrhovatele č.j. ORÚP 96598/2021 ze dne 6. 12. 2021. Obsah této písemnosti (požadavek na změnu podmínek využití ploch VZ) však nesměřoval k projednávanému rozsahu úprav v rámci druhého opakovaného veřejného projednání. Písemnost tedy byla jako námitka odmítnuta a nebyl tudíž ani zpracován návrh rozhodnutí o námitce. Nicméně i na základě této písemnosti bylo dopracováno odůvodnění územního plánu.

9. Z výše rekapitulovaného průběhu řízení dle odpůrce vyplývá, že navrhovatel měl v jeho rámci několikrát možnost namítnout nesouhlas s doplňující podmínkou využití území Z 37, konkrétně podmínkou plocha bez zemědělských objektů, ovšem tohoto svého práva nevyužil. Odpůrce tak neměl možnost se s touto výhradou seznámit a reagovat na ni prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek. Odpůrce je dále přesvědčen, že pokud navrhovatel nyní soudně napadá územní plán v rozsahu doplňující podmínky využití území Z 37, konkrétně podmínky plochy bez zemědělských objektů, nelze návrhu vyhovět již s poukazem na rozpor s § 52 odst. 1 stavebního, kdy navrhovatel měl a mohl své práva využít v rámci procesu pořizování územního plánu a řádně tak neučinil.
10. K námitkám ohledně neproporcionality a diskriminační povahy územního plánu odpůrce uvádí, že výsledek procesu přijímání nového územního plánu je kompromisem mezi mnoha zájmy. Uspořádání obce je koncipováno zcela nově a nová úprava se týká všech obyvatel obce a všech vlastníků. Pořizovatel územního plánu nemá možnost bez podání námitek či připomínek předvídat a dovozovat výhrady jednotlivých vlastníků nemovitostí. Nepodal-li navrhovatel takové námitky a připomínky ani ve fázi zadání ani ve fázi návrhu územního plánu, nebyl důvod navrhované funkční využití jeho pozemků zpochybňovat. K tomu jen odpůrce upřesnil, že navrhované funkční využití předmětného pozemku bylo na první pohled zjištělné ve všech fázích přijímání nového územního plánu. Ze stejných důvodů nedošlo ani k nezákonnému zásahu do vlastnického práva navrhovatele, jelikož odpůrce při pořizení a schválení územního plánu, jehož prostřednictvím mělo být vlastnické právo navrhovatele porušeno, postupoval v souladu se zákonem, naopak navrhovatel nevyužil zákonných prostředků pro ochranu svých zájmů.

11. V replice k vyjádření odpůrce navrhovatel setrvává na své argumentaci v návrhu, přičemž zdůraznil, že již v průběhu schvalování územního plánu požadoval převést předmětný pozemek parc. č. XA do plochy VZ – zemědělská výroba, což odůvodnil záměrem realizace výstavby skladu na balíky (senáže). Z toho muselo být odpůrci zřejmé, že hodlá předmětný pozemek využít k zastavění objekty pro zemědělskou výrobu. Navrhovatel tak má za to, že odpůrce podmínkami pro využití plochy Z37 zcela vyprázdnil stavebním zákonem v § 2 odst. 1 písm. j) stanovenou definici zastavitelné plochy, když mu v zastavitelné ploše zemědělské výroby zakázal stavět veškeré objekty. Jedná se tak o skrytou stavební uzávěru na dobu neurčitou.

III. Ústní jednání konané dne 17. 1. 2023

12. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních a zdůraznili a vysvětlili podstatné skutečnosti, obsažené v již dříve učiněných písemných podáních. Krajský soud k důkazu provedl navrhovatelem předložené listiny, konkrétně závazná stanoviska Městského úřadu v Třebíči, Odboru rozvoje a územního plánování, dne 20. 9. 2021, č. j. ORÚP 74549/21 - SPIS 129/2021/HaD; a ze dne 16. 6. 2022, č.j. ORÚP 42344/22 - SPIS 97/2022/Špi. Dále do spisu založil aktuální fotografie dotčeného pozemku.

IV. Posouzení věci soudem

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

III. a) Podmínky řízení

14. 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.
15. 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.
16. Navrhovatel podal návrh včas, a to dne 14. 8. 2022. Směřoval proti napadenému opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti dne 31. 12. 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 části územního plánu.
17. Ve věci nebyla spornou ani pasivní legitimace odpůrce, který napadený územní plán vydal, jakož ani skutečnost, že územní plán městyse Budišov představuje opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona).

III. b) Obecná východiska

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

18. Při posouzení návrhu krajský soud jako východisko a kritérium zvolil, kromě příslušné právní úpravy, především relevantní judikaturu správních soudů, a to zejména judikaturu svou vlastní a Nejvyššího správního soudu. Ještě před započítáním přezkumu napadeného opatření obecné povahy považoval soud za nezbytné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých při projednávání a rozhodování věci vycházel.
19. V nyní souzené věci je předmětem sporu tvrzený zásah do vlastnického práva navrhovatele, a to v rozsahu, v jakém se měl dotknout jimi specifikovaného pozemku, kdy přijaté řešení funkčního využití zastavitelné plochy Z37 (*VZ – výroba a skladování – zemědělská výroba*), kam částečně předmětný pozemek navrhovatele spadá, nepřiměřeně zasahuje do jeho vlastnického práva (znemožňuje realizaci plánovaného projektu výstavby silážního žlabu).
20. 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).
21. 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 společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).
22. 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 § Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

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

23. Prvé dva kroky – otázky pravomoci správního orgánu vydat napadeného opatření a nepřekročení meze zákonem vymezené působnosti odpůrcem nejsou mezi účastníky řízení sporné (viz také shora uvedené skutečnosti) a splnění těchto podmínek vyplývá rovněž z obsahu správního spisu, resp. z rekapitulace průběhu schvalovacího procesu ze strany odpůrce ve vyjádření k nyní projednávanému návrhu. Totéž konstatování dle krajského soudu platí i pro třetí podmínku – vydání opatření zákonem stanoveným postupem.
24. 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, zákazu diskriminace a minimalizace zásahů. Tyto námitky se ovšem týkají převážně pátého kroku 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 nejrozličnějším 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)“.
25. 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 uplatnil proti návrhu územního plánu námitku (č.j. ORÚP 30718/21 ze dne 21. 4. 2021), ve které uvádí, že je „vlastníkem mimo jiné pozemků pare. č. st. 749, 2651/35, 2651/36, 3288. Pozemky jsou zapsány na LV č. XC v kat. ú. X (...). Návrh územního plánu z roku 2020 mění doplňující podmínky využití plochy Z36 oproti návrhu z roku 2015 tak, že v bodě intenzita využití pozemku mění slova „zastavěná plocha“ za „podíl výše všech zpevněných ploch. Tato dílčí podmínka využití plochy Z36 je nyní stanovena následovně: intenzita využití pozemku – podíl všech zpevněných ploch max. 20 %, podíl zeleně min. 80 % (...). Jako důvod pro podání námítky proti návrhu územního plánu uvádím, že předmětný návrh by v případě vydání ve formě opatření obecné povahy poškodil mé vlastnické právo. Nesouhlasím se stanovením podílu zeleně a zpevněných ploch v ploše Z36 (...). Na ploše Z37 je dokonce zakázáno umísťovat zemědělské objekty. Za této situace nechápu, jak mohou být pro plochy se stejným způsobem využití stanoveny diametrálně odlišné podmínky (zejména obecná podmínka max. 60 % zpevněných ploch v porovnání s doplňující podmínkou max. 20 % zpevněných ploch v plochách Z35 a Z36) (...). S ohledem na shora uvedené si tímto dovoluji požádat o provedení změny regulace plochy Z36 obsažené v návrhu územního plánu pro Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

opakované veřejné projednání tak, aby z návrhu územního plánu byly odstraněny pro plochu Z36 stanovené následující specifické podmínky: intenzita využití pozemku – podíl všech zastavěných ploch max. 20 %, podíl zeleně min. 80 %; a že intenzita využití pozemku bude stanovena podle obecné regulace intenzity využití pozemku pro plochy (VZ) výroba a skladování-zemědělská výroba. Eventuálně, že intenzita využití pozemku bude stanovena pro zastavěnou plochu, nikoliv pro zpevněné plochy.“ Na základě uvedené citace z Textové části Územního plánu (str. 133-134) lze sice přisvědčit konstatování odpůrce, že námitka navrhovatele se specificky netýkala regulace – úpravy funkčního využití a podmínek pro plochu Z 37. (Ostatně odpůrce této námitce částečně vyhověl, když se intenzita využití pozemku nově definovala podílem všech zpevněných ploch. Konkrétně u zastavitelné plochy Z36 došlo ke změně ve slovním vyjádření ze „zastavěné plochy“ na „podíl všech zpevněných ploch“). Na straně druhé bere soud do úvahy jednotící účel, který navrhovatel svou aktivitou při podávání námitek a připomínek v průběhu pořizování územního plánu sledoval, a tím byl snaha podřadit předmětný pozemek parc. č. XA do plochy VZ – zemědělská výroba, což odůvodnil záměrem realizace výstavby zemědělského objektu (skladu na balíky – senáže, resp. silážního žlabu). O „opravdovosti“ tohoto záměru koneckonců svědčí i citované závazné stanovisko Městského úřadu v Třebíči, Odboru rozvoje a územního plánování, dne 20. 9. 2021, č. j. ORÚP 74549/21 - SPIS 129/2021/HaD, vydané k žádosti navrhovatele o realizaci výstavby silážního žlabu na předmětných pozemcích. Konstatování, že by navrhovatel byl při podávání námitek zcela pasivní, resp. že by nepodal relevantní námítky, v důsledku čehož by se soud (dle judikatury) vůbec nemohl zabývat pátým krokem algoritmu, tedy proporcionalitou přijatého řešení, by v kontextu skutkových zjištění nyní projednávané věci bylo dle názoru krajského soudu nepřiměřené formalistické a tvrdé. Nadto je třeba zdůraznit, že ani úplná pasivita navrhovatele při podávání námitek či připomínek neznámá to, že by byl navrhovatel zbaven práva na přezkum napadeného opatření obecné povahy v rámci shora zmiňovaného čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření, kdy ke zrušení opatření obecné povahy může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 3. 2021, č. j. 64 A 8/2020-45).

26. Obdobné konstatování platí i pro navrhovatelovu dřívější námitku (č.j. ORÚP 4707/2016 ze dne 20. 1. 2016) týkající se předmětného pozemku p.č. XA v k.ú. X vztahující se k původní Změně č. 1 Územního plánu. Navrhovatel (společně s manželkou) žádal, aby byla na části pozemku p.č. XA v k.ú. X zrušena plocha zeleně a celý pozemek byl převeden do ploch VZ – zemědělská výroba.
27. Krajský soud se proto dále zabýval otázkou, zda ve vztahu k předmětnému pozemku ve vlastnictví žalobce byla změna funkčního využití v napadeném opatření obecné povahy proporcionální z hlediska omezení vlastnického práva navrhovatele, příp. zda odůvodnění takového omezení ob stojí. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, „zásah do vlastnického práva k pozemkům ve formě přijetí územněplánovací dokumentace, který v daném případě nabývá i podoby ořezání právní jistotou a narušení legitimního očekávání, jež byly navrhovatelovi založeny předchozí podobou územněplánovací dokumentace, lze akceptovat pouze za podmínky, že vychází z ústavně legitimních a o zákonné cíle opřených důvodů a je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.“ K posuzování proporcionality střetu soukromého a veřejného zájmu pak v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, Nejvyšší správní soud uvedl: „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 Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

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.“]

28. Nyní přezkoumávaný územní plán zařazuje pozemek parc. č. XA částečně do Zastavitelné plochy Z37 (VZ – Plochy výroby a skladování – zemědělská – plocha pro zemědělské využití) s doplňujícími podmínkami využití území (*obsluha území je řešena ze stávající silnice III/39013; inženýrské sítě nejsou řešeny; respektovat vzdálenost 50m od okraje lesa prostorové uspořádání a ochrana krajinného rázu; plocha bez zemědělských objektů*); a částečně do nezastavitelné plochy Z62 (ZO – zeleň – ochranná a izolační). Funkční regulace pro plochy VZ VÝROBA A SKLADOVÁNÍ – ZEMĚDĚLSKÁ VÝROBA je v územním plánu stanovena následovně:
 - *Hlavní využití Plochy pro zemědělskou výrobu a skladování.*
 - *Přípustné – pozemky staveb pro zemědělskou výrobu a skladování – pozemky staveb pro výrobu netovárního charakteru (řemeslnou a jinou výrobu), služby a skladování, sběrná místa komunálního odpadu – pozemky související dopravní a technické infrastruktury – pozemky sídelní zeleně*
 - *Nepřípustné – stavby, činnosti a děje, které narušují hlavní využití – kompostárny v plochách Z36 VZ a Z37 VZ*
 - *Podmíněně přípustné – bydlení za podmínky, že se jedná např. o osoby zajišťující dohled, správu, zaměstnance nebo majitele za podmínky, že budou dodrženy hygienické limity*
 - *Podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu – výšková hladina zástavby: stabilizované území – zohlednit výškovou hladinu okolní zástavby, max. 2 NP plochy změn – kap. C.2, C3. odst. doplňující podmínky – intenzita využití pozemku: stabilizované území – podíl všech zpevněných ploch max. 60%, podíl zeleně min. 40% plochy změn – kap. C.2, C3. odst. doplňující podmínky – charakter zástavby: venkovská zástavba – struktura zástavby: areálové uspořádání*
29. V této souvislosti je třeba zmínit, že znění odůvodnění funkčního využití a podmínek pro plochu Z 37 je mj. výsledkem vypořádání negativního stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny s původně řešenou plochou Z 37 (viz stanovisko Městského úřadu Třebíč, Odbor životního prostředí ze dne 6. 8. 2014, č. j. OŽP 43980/14 – SPIS 11024/2014/eu). Odpůrce si od dotčeného orgánu vyžádal navazující stanovisko s ohledem na řešení plochy Z 37 (bez výstavby objektů) a s ohledem na souhlas dotčeného orgánu ke Změně č.1 Územního plánu obce Budišov, ve které již byla řešená plocha jednou odsouhlasena jako plocha VZ – zemědělská výroba. Následně dotčený orgán ve svém navazujícím stanovisku ze dne 2. 4. 2015, č. j. OŽP 13595/15 – SPIS 4250/2015/Eu) sdělil, že nemá námitek k řešené ploše Z 37 – plocha výroby a skladování – zemědělská výroba. Dotčená plocha navazuje na zastavitelnou plochu Z 36 a nepočítá se zde s výstavbou objektů. „Ochranu přírodních hodnot řešenou návrhem ÚP Budišov považujeme za dostačující a souhlasíme s využitím návrhové plochy Z37 pro zemědělskou výrobu.“
30. Krajský soud má nicméně za to, že ve zmíněných pasážích územního plánu a jeho odůvodnění, pokud jde stanovení podmínek využití plochy Z37 týkající se pozemku navrhovatele řádně odůvodněn, což vedlo krajský soud k závěru, že je třeba přistoupit ke zrušení napadeného opatření obecné povahy v části, jak se jej navrhovatel návrhem

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

domáhal. Krajský soud je totiž toho názoru (ve shodě s navrhovatelem), že stanovení podmínek funkčního využití pro plochu Z37 (VZ – Plochy výroby a skladování – zemědělská – plocha pro zemědělské využití), představuje neproporcionální omezení vlastnického práva navrhovatele ve vztahu k dotčenému pozemku. Jak již bylo uvedeno, územní plán zařazuje pozemek parc. č. XA částečně do Zastavitelné plochy Z37 (VZ – Plochy výroby a skladování – zemědělská – plocha pro zemědělské využití) a částečně do nezastavitelné plochy Z62 (ZO – zeleň – ochranná a izolační), stanovené doplňující podmínky využití tohoto území (zejména podmínka „*plocha bez zemědělských objektů*“) fakticky zcela popírá výše citované parametry hlavního a vedlejšího využití a podmínky funkční regulace, stanovené v územním plánu pro plochy „VZ VÝROBA A SKLADOVÁNÍ – ZEMĚDĚLSKÁ VÝROBA“, kam je zařazena i řešená plocha Z37. Ačkoliv tedy územní plán plochu Z37 názvoslovím (zastavitelná plocha) i podřazením pod regulativy území VZ – Plochy výroby a skladování – zemědělská – plocha pro zemědělské využití předpokládá zastavitelnost daného území, stanovením doplňujících podmínek pro její využití možnost zastavitelnosti výstavbou zemědělských objektů zcela vylučuje. Krajský soud tak přisvědčuje argumentaci navrhovatele, že těmito podmínkami pro využití plochy Z37 zcela vyprázdnil v § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona stanovenou definici zastavitelné plochy, když mu v zastavitelné ploše zemědělské výroby zakázal stavět veškeré objekty; jedná se tak o skutečně o pomyslnou „skrytou stavební uzávěru na dobu neurčitou“. O tom, že se nejedná o pouhou domněnku navrhovatele či hypotetický důsledek interpretace těchto podmínek ze strany soudu svědčí mimo jiné právě skutečnost, že ke shodné žádosti navrhovatele o realizaci výstavby silážního žlabu na předmětných pozemcích, tentokrát již podléhajících regulativům území plochy Z37, Městský úřad v Třebíči, Odbor rozvoje a územního plánování vydal dne 16. 6. 2022, navazující závazné stanovisko č.j. ORÚP 42344/22 - SPIS 97/2022/Špi, v němž tento záměr shledal za nepřipustný z důvodu nesouladu s územním plánem a s cíli a s úkoly územního plánování. Stěžejním důvodem pak byla skutečnost, že územní plán jako doplňující podmínku pro plochy Z37 stanovil, že se jedná o plochu bez zemědělských objektů, přičemž silážní žlab lze bezesporu považovat za zemědělskou stavbu, resp. doprovodnou stavbu pro hospodářská zvířata) ve smyslu § 3 písm. f) bodu 2. vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, a proto není tato stavba na předmětném pozemku v souladu s využitím zastavitelné plochy Z37.

31. S přihlédnutím k výše uvedenému dle názoru soudu lze přisvědčit tvrzení navrhovatele, že se odpůrce stanovením podmínek funkčního využití plochy Z 37, dopustil svévole v podobě nepřiměřeného omezení vlastnického práva navrhovatele ve vztahu k dotčenému pozemku p.č. XA v k.ú. X.

V. Závěr a náklady řízení

32. Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy (části územního plánu městyse Budišov), za zjištěného skutkového a právního stavu věci, dospěl soud k závěru, vázán rozsahem návrhu a uplatněnými návrhovými body, že návrh navrhovatel byl důvodným, a proto podle § 101d odst. 2 s. ř. s. rozhodl o zrušení opatření obecné povahy v „*v části stanovující doplňující podmínky využití území pro zastavitelnou plochu Z37.*“, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
33. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl postupem ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., z něhož plyne, že práva na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení má účastník, který byl ve věci úspěšný

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

34. Jelikož napadené opatření obecné povahy bylo v navrhované části zrušeno, dosáhl navrhovatel plného úspěchu. Za důvodně vynaložený náklad řízení vzal krajský soud náklad za zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Navrhovateli rovněž náleží náhrada za 4 úkony právní služby jeho právního zástupce (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání návrhu, doplňující procesní podání a účast na jednání) po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (vyhl. č. 177 /1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů), vč. paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce navrhovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního o částku odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle daňových předpisů, tedy o 2 856 Kč.
35. Celkem tedy náklady řízení navrhovatele činí 21 456 Kč. K jejich zaplacení soud určil odpůrci přiměřenou lhůtu.

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 17. ledna 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu