



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **No Limit development s.r.o**
sídlem Soběšická 808, Bílovice nad Svitavou
zastoupen JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem
sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno

proti odpůrci: **obec Bílovice nad Svitavou**
sídlem Těsnohlídkovo náměstí 1000, Bílovice nad Svitavou
zastoupen JUDr. Ing. Pavlem Schreiberem, advokátem
sídlem Jakubská 121/1, Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Bílovice nad Svitavou, schválené usnesením zastupitelstva obce Bílovice nad Svitavou č. 8.2 dne 25. 4. 2022, v části textového a grafického vymezení dílčí změny č. 2.02 – plochy UZ76 – Plochy veřejné (parkové) zeleně,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se nepřiznávají náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. 450/60 a 450/61 v katastrálním území Bílovice nad Svitavou. Pozemky se nachází v zastavěném území obce. Územním plánem Bílovice nad Svitavou účinným od 16. 3. 2010 byly tyto pozemky zařazeny jako plochy BD – Plochy bydlení v bytových domech. Napadenou změnou územního plánu byly pozemky vymezeny jako zastavitelné plochy UZ76 – Plochy veřejné (parkové) zeleně. Navrhovatel byl v průběhu projednávání změny územního plánu pasivní a proti změně nebrojil námitkami.

II. Návrh

2. V úvodu návrhu se navrhovatel vyjadřuje ke své pasivitě v průběhu řízení. Navrhovatel změnu nepředpokládal a byla pro něj překvapivá. Situace v území je totiž od roku 2012 stabilní a nijak se nezměnila. Navrhovatel nabyt pozemky v roce 2019. V té době byly již více než 10 let vedeny v ploše BD a nebyly dotčeny ani změnou č. 1 územního plánu z roku 2015. Překvapivá změna tedy narušila legitimní očekávání navrhovatele.
3. Navrhovatel dále uvádí, že jeho jediný společník a jednatel je celkově extrémně zaneprázdněný. Jiná z jeho společností je reklamní a eventovou agenturou, a právě v období začátku roku (kdy byla změna projednána) sjednává projekty na velkou část roku, což vyžaduje jeho maximální nasazení. Tato společnost zajišťovala bezpečnost na mnoha koncertech v průběhu roku a společník a jednatel žalobce je rovněž osobním bodyguardem zpěváka Marka Ztraceného, který na přelomu roku intenzivně plánoval své turné. Ani při nejlepší vůli proto nebyl v rozhodném období schopen se do procesu přijímání napadeného opatření aktivně zapojit. Důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy jsou však dle navrhovatele natolik závažné, že k nim je nutno přihlídnout i v případě naprosté pasivity navrhovatele.
4. Napadené opatření obecné povahy se předně nedostatečně vypořádává se souladem s cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V tomto směru pouze bezobsažně parafrázuje zákonnou úpravu. Naprosto ignoruje například § 18 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého je cílem územního plánování koordinace veřejných i soukromých záměrů na změny v území a koordinace výstavby a dalších činností ovlivňujících rozvoj území. Tyto cíle ani nenaplnuje.
5. Odůvodnění odpůrce je dle navrhovatele nesrozumitelné. Odůvodnění vymezení plochy UZ 76 se nepochopitelně nachází až v samém závěru odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, a to v kapitole II.15 – vyhodnocení splnění požadavků zadání a stanovisek dotčených orgánů. Důvodem pro vymezení této plochy je ochrana klidové části obytného vnitrobloku před zastavěním a využitím, které by mělo obtěžující charakter pro obyvatele přilehlých domů a mělo negativní vliv na pohodu prostředí. Toto odůvodnění je dle navrhovatele nedostatečné. Další úvahy k plochám veřejného prostranství již mají obecný a generický charakter a lze je nalézt i v územních plánech jiných obcí, jejichž výčet navrhovatel příkladmo uvádí. Individuální posouzení zde chybí.
6. Odpůrce dle navrhovatele pochybil i tím, že nedostatečně zjistil skutkový stav v dané lokalitě. Pozemky navrhovatele jsou na samém okraji zástavby a spolu s bytovými domy bezprostředně navazují na rozsáhlé plochy ZO (orná půda) a ZZ (zahrady a sady). Část

plochy ZO v části pozemků p. č. 438/14 a p. č. 438/9 navíc je nejpozději od roku 2012 využívána jako dětské hřiště. Jedná se přitom o plochu více než 1 500 m². Po stejnou dobu je i zbytek plochy fakticky využíván rovněž spíše jako zahrada či trvale zatravněná plocha. Namísto aby odpůrce reagoval na skutečný stav využití území a změnil plochu ZO na UZ, což by realitě odpovídalo, uměle vytváří dojem, že v dané lokalitě je nutné vytvářet plochy veřejné zeleně na plochách určených pro výstavbu bytových domů.

7. Stejně tak odpůrce pomíjí, že hned přes ulici se nachází v podstatě totožná výstavba v podobě bytových domů uspořádaných rovněž do písmene U, jejichž „vnitroblok“ má rovněž plochu cca 1500 m². Je na něm nicméně umístěn bytový dům, aniž by to jakkoliv snižovalo pohodu bydlení či kvalitu prostředí, neboť tyto skutečnosti musely být v rámci stavebního řízení řešeny. Odpůrce se s tím v napadeném opatření obecné povahy vůbec nevypořádal a jeho postup nese znaky svévole. Podmínky § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, by přitom byly splněny i v případě zastavění pozemků. Zásadní nedostatky skutkových zjištění v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy a z nich plynoucí zcela nedostatečné odůvodnění změny dosavadního stavu a odklonu od předchozí územně plánovací dokumentace jsou přitom závažnými důvody, pro které je třeba opatření obecné povahy zrušit i přes pasivitu navrhovatele v průběhu jeho přijímání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53).
8. Dle navrhovatele došlo k omezení jeho vlastnického práva v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. Jeho pozemky se staly v podstatě bezcennými, zásah přesto nebyl dostatečně odůvodněn zákonnými cíli. Zvolené opatření vůbec není potřeba. V rámci územního řízení k jakékoliv hypotetické výstavbě na dotčených pozemcích by se příslušný stavební úřad podrobně zabýval tím, zda výstavba negativně nezasáhne do pohody bydlení či kvality prostředí. Plochy veřejné zeleně mohl odpůrce vymezit např. v bezprostředním sousedství na pozemcích, které jsou tímto způsobem řadu let fakticky využívány.

III. Vyjádření odpůrce, replika navrhovatele

9. Odpůrce s návrhem nesouhlasí. Ve svém vyjádření uvádí, že informace o změně územního plánu byla vyvěšena jak na úřední desce obecního úřadu, tak na webových stránkách obecního úřadu. Informace o veřejném projednání a o lhůtě k podání námitek byla ve formě veřejné vyhlášky rovněž vyvěšena na webových stránkách obce, a to v období od 17. 12. 2021 do 27. 1. 2022. Je tedy zjevné, že objektivní možnost řádně a včas podat námitky existovala. Žalobce se o dění v obci měl zajímat a za stávající právní úpravy nemůže spoléhat na trvalou neměnnost územního plánu.
10. Odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a násl. stavebního zákona odpovídá běžné praxi. V textu napadeného opatření obecné povahy jsou obsažena vyhodnocení jednotlivých změn i s odkazy na konkrétní cíle územního plánování a aktuální požadavky obce. Co se týče koordinace veřejných i soukromých záměrů, obec na základě faktického stavu, potřeby obyvatel a budoucího vývoje zvažovala veřejný zájem na klidové/zelené ploše (tj. zájem více než jednoho subjektu) a případný soukromý zájem vlastníka pozemku na jiné využití. Bližší odůvodnění nebylo s ohledem na absenci námitek nutné.
11. I v případě namítaných nedostatků zjištění skutkového stavu by podrobnější odůvodnění následovalo, pokud by navrhovatel podal námitky. Změna vychází z dlouhodobého stavu, který panuje již od realizace zástavby tří bytových domů na okolních pozemcích, kdy v

projektu je nynější pozemek p. č. 450/60 zamýšlen jako klidová/komunitní zóna tří okolních obytných domů, jako zeleně a hřiště. V tomto využití daný pozemek až do roku 2019 fungoval a byl obyvateli okolních domů takto využíván. Se změnou vlastníka sice došlo k přesunu hřiště na jiný pozemek (jedná se však o přesun dočasný, neboť jde o druh pozemku orná půda, a její změna na UZ, jak navrhuje navrhovatel, naráží na jiný důležitý veřejný zájem a nutnost vynětí ze ZPF), ovšem plocha se zelení je to i nadále. S ohledem na tři bytové domy již není z hlediska pohody bydlení, kvalitního prostředí a udržení dobrých sociálních vazeb obyvatel žádoucí další zahuštění zástavby v tomto místě. Srovnávání s jinou lokalitou „přes ulici“ není dle odpůrce na místě. Odpůrce vycházel ze skutečného stavu pozemku, kterým je „zeleně“, a to minimálně od roku 2012, což prokazují i letecké snímky lokality doložené navrhovatelem jako důkazy. Změnou územního plánu tedy došlo pouze k uvedení územního plánu do souladu se stavem faktickým, který je i do budoucna stavem žádoucím z hlediska veřejných zájmů a v souladu s cíli územního plánování.

12. Situace „bytových domů v sousedství“ je jiná (jiná lokalita, blízko silnice) a současně se další zástavba uprostřed bytových domů neosvědčila a není z hlediska stávajících obyvatel žádoucí ani do budoucna. Pokud jde o argumentaci volného „pole“, jedná se o zemědělskou půdu určenou k jinému chráněnému účelu. Nejde ani o libovůli ze strany odpůrce, neboť změnou byl územní plán uveden do souladu se stavem skutečným, resp. i stavem původně plánovaným, čímž je doložena i minimalizace zásahu.
13. Navrhovatel ve své replice uvádí, že nepodáním námitek nelze vysvětlit absenci nezbytných částí odůvodnění, jejich nepostačující kvalitu ani jejich doslovné převzetí z jiných územních plánů, jak na ně poukazuje ve svém návrhu. Realitou zůstává, že odpůrce vymezuje plochy zeleně na samém okraji zástavby, na který přímo navazuje dětské hřiště a volná krajina s poli a lesy. Potřeba vymezit na takovém místě plochy veřejné zeleně tedy není vůbec dána. To se projevuje tím, že v napadeném opatření tato potřeba není odůvodněna. Pokud navíc odpůrce v souvislosti s dětským hřištěm přes ulici hovoří jako o dočasném řešení, je třeba poukázat na to, že hřiště je patrné již na leteckých snímcích z roku 2012. Plocha UZ76 je jedinou plochou veřejné zeleně, kterou napadené opatření vymezuje. Stejně opatření navíc mění jinou plochu veřejné zeleně na plochu určenou k individuální rekreaci (RI38). Nelze se tak zbavit dojmu, že napadené opatření nesleduje veřejný zájem např. v podobě optimalizace ploch veřejné zeleně obecně, ale jde o účelové a svévolné opatření směřující výhradně proti navrhovateli.

IV. Posouzení věci

14. Návrh byl podán včas, osobou oprávněnou, návrh je přípustný. Napadenou část opatření obecné povahy přezkoumal krajský soud v souladu s § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) – vázán rozsahem a důvody návrhu.
15. Jak již bylo předesláno, navrhovatel v průběhu přijímání změny územního plánu zůstal pasivní a neuplatnil námítky. Krajský soud se proto nejprve zabýval důvody a důsledky navrhovatelovy pasivity.
16. Otázkou pasivity navrhovatele při přijímání územního plánu se poprvé zevrubněji zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116. Zde dospěl k závěru, že procesní pasivita navrhovatele ve fázích řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost návrhu posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním

okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Je tedy zřejmé, že není k dispozici obecně platné pravidlo, jak postupovat při zjištění, že navrhovatel byl pasivní před přijetím územního plánu. Podstatnou roli tu hrají konkrétní okolnosti, za kterých byl navrhovatel pasivní. Není tedy vyloučeno, aby i přes pasivitu navrhovatele soud shledal za určitých okolností takové nedostatky napadeného opatření obecné povahy, že pro ně zhodnotí příslušné body návrhu jako důvodné. Ke zrušení územního plánu by soud měl přistoupit tehdy, pokud jeho přijetím došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

17. Tyto závěry dále rozvíjí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29, podle něhož rozšířený senát otevřel cestu k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili. Na důvodnost jejich návrhu má jejich procesní pasivita stále zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli. Zároveň ovšem platí, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. 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.
18. I další navazující judikatura se k problematice staví obdobně. Za pozornost stojí zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 – 38, podle něhož v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoli však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku. Nejvyšší správní soud akcentuje zdrženlivost správních soudů při přezkumu opatření obecné povahy, neboť soudy zde nutně ingerují do práva obce na samosprávu. Správní soud by neměl poměřovat určité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců „v první linii“ tam, kde navrhovatel (či jeho právní předchůdce) zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Zrušení napadeného opatření obecné povahy i přes procesní pasivitu navrhovatele nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.
19. K takovému podstatnému zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele dochází zpravidla v případě zásadních či rozsáhlých vad procesu přijímání opatření obecné povahy, nepřezkoumatelnosti odůvodnění územního plánu, v důsledku které není vůbec zřejmé, z jakého důvodu obec konkrétní řešení zvolila (případně řešení není způsobilé vytyčený cíl naplnit nebo je projevem svévole), pokud chybí některá zákonem předpokládaná část odůvodnění, pokud jsou přijatým řešením negativně dotčeny zásadní veřejné zájmy chráněné zejména stavebním zákonem, v případě některých zásadních nedostatků skutkových zjištění stavu v území (např. co se týče vlivů na životní prostředí nebo pokud je zvolené řešení s ohledem na faktický stav v území nerealizovatelné).

20. Uvedený výčet je zobecněním závěrů judikatury a jistě nemůže být vyčerpávající, což plyne i ze shora uvedeného rozhodnutí rozšířeného senátu. Podstatné ovšem je, že judikatura se v zásadě shoduje v tom, že pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků a zabývat se jako první proporcionalitou přijatého řešení (mezi jinými srov. z poslední doby obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019 – 53, bod 17, ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 255/2020 – 55, nebo ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022 – 25).
21. Navrhovatel v nynější věci nenamítá žádné procesní pochybení odpůrce, které by mohlo mít vliv na možnost uplatnit proti napadenému opatření námitky. Žádné takové pochybení nezjistil ani krajský soud. Dle spisového materiálu byla veřejná vyhláška oznamující konání veřejného projednání návrhu změny územního plánu zveřejněna na úřední desce pořizovatele od 17. 12. 2021 do 27. 1. 2022, od 17. 12. 2021 byl návrh změny územního plánu připraven na obecním úřadě k nahlédnutí, byl rovněž zveřejněn na internetových stránkách obce. Veřejné projednání návrhu se konalo dne 20. 1. 2022. Postup odpůrce v tomto ohledu odpovídal § 52 stavebního zákona. Objektivní důvody navrhovatelovy pasivity proto v nynější věci dány nejsou.
22. V subjektivní rovině argumentuje navrhovatel tím, že změnu územního plánu nečekal a odpůrce proto narušil jeho legitimní očekávání. S tím se krajský soud neztotožňuje. Z právní úpravy na žádné úrovni neplyne subjektivní právo vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace zůstal do budoucna způsob využití jeho nemovitosti neměnný. Rovněž princip legitimního očekávání nelze v procesu územního plánování vykládat jako zachování *statu quo*; jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k zásahu do zájmu jiného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76). Na územní plán pak v tomto smyslu nutno nahlížet jako na veřejný zájem, v němž se mimo jiné odráží též suma soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené představitele (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 As 39/2016 – 66). V nynější věci nadto nebylo ani náznakem prokázáno, že by byl navrhovatel kýmkoliv ujišťován či veden v přesvědčení o tom, že v územním plánu stanovený způsob využití jeho pozemků zůstane do budoucna beze změny.
23. Rovněž poukaz na skutečnost, že jediný společník a jednatel navrhovatele je celkově extrémně zaneprázdněný, nemůže sám o sobě obstát. Aniž by soud hodlal blíže hodnotit pracovní vytížení jednatele a společníka navrhovatele, výkon činnosti, který je běžně s takovou funkcí spojen a nijak nevybočuje z toho, jak obvykle na přelomu roku tato činnost probíhá, nemůže být okolností, která by mohla objektivně ospravedlnit skutečnost, že se navrhovatel procesu přijetí napadeného opatření obecné povahy neúčastnil. To platí tím spíše v situaci, kdy žalobce v místě dlouhodobě bydlí (což potvrdil i při jednání) a kromě toho lze úřední desku obecního úřadu bez problémů sledovat prostředky dálkového přístupu (a tímto způsobem je možné i uplatnit námitky) a zákonná lhůta pro uplatnění námitek je dostatečně dlouhá (návrh územního plánu je po 15 dnů vyvěšen, a teprve poté počíná běžet lhůta 30 dnů pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy, srov. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015 – 44). Je též možné (a nikoliv neobvyklé) některé činnosti jednatele delegovat na třetí osobu.

24. V nynější věci tedy nebyly zjištěny žádné okolnosti, které by navrhovateli bránily uplatnit námitky proti napadenému opatření obecné povahy, navrhovatel tak přesto neučinil. Krajský soud se proto v mezích návrhových bodů zabýval zákonností napadeného opatření obecné povahy. Přiměřenost zvoleného řešení v širším smyslu ovšem pro pasivitu navrhovatele v procesu přijetí změny územního plánu hodnotit nemůže.
25. Navrhovatel namítá, že napadené opatření obecné povahy se nedostatečně vypořádává se souladem s cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 a § 19 stavebního zákona. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, *„povinnost odůvodnit územní plán nebo jeho změnu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování není proto pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy byly schopny posoudit, zda územním plánem či jeho změnou nedochází k takovému ohrožení. Pokud odpůrce, resp. pořizovatel, rezignuje na svou povinnost zahrnout do územního plánu či jeho změny odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování, jedná se o pochybení, které může mít zásadní vliv na proces přijímání i obsah opatření obecné povahy“* (rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185).
26. I zde ovšem platí, že je třeba vycházet z povahy a konkrétních okolností napadeného opatření obecné povahy. V citovaném rozsudku kasační soud poukázal na pochybnosti o tom, zda je konkrétní řešení v souladu s udržitelným rozvojem území, s ochranou životního prostředí a s ochranou hodnot v území a krajiny – proto byl dán důvod pro zrušení obecné povahy v části týkající se zdůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování.
27. Argumentaci nedostatečným odůvodněním souladu s cíli a úkoly územního plánování je dále třeba posuzovat s ohledem na rozsah, v jakém bylo opatření napadeno, tj. ve vztahu ke konkrétním pozemkům a jejich funkčnímu vymezení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 255/2020 – 55). Obecné formulace v části odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování zároveň nelze vnímat odděleně od ostatních částí opatření obecné povahy a jeho odůvodnění. Obecnější odůvodnění územního plánu lze považovat za akceptovatelné také tehdy, nejsou-li ve vztahu ke konkrétní ploše proti navrženému řešení vzneseny námitky či připomínky, které by bylo třeba vypořádat.
28. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy se věnuje souladu s cíli a úkoly územního plánování v kapitole II.3, kde se identifikují cíle a úkoly územního plánování a odpůrce k nim postupně deklaruje, že jsou naplněny. Tento postup odpovídá jak charakteru napadeného opatření obecné povahy, které není novou komplexní úpravou poměrů v dotčeném území, nýbrž představuje celkem 12 relativně izolovaných dílčích změn, tak skutečnosti, že nebyl zjištěn rozpor s cíli a úkoly územního plánování a nebyly v tomto směru ze žádné strany (dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem řešení nebo veřejnosti) vzneseny námitky či připomínky.
29. Námitky uplatněné v návrhu se nesou v rovině nikoli konkrétních výtek k tomu, které cíle či úkoly územního plánování byly postupem odpůrce porušeny či ohroženy, nýbrž v duchu vytýkané nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud je ovšem přesvědčen, že zákonný požadavek na odůvodnění opatření obecné povahy nelze vykládat dogmaticky tak, že by měl pořizovatel i bez vznesených námitek vždy pro každou řešenou

lokalitu bez ohledu na její charakter vysvětlovat soulad přijatého řešení se všemi jednotlivými požadavky § 18 a § 19 stavebního zákona (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016 – 37). To by bez rozumných důvodů učinilo z územního plánu či jeho změny značně nepřehledný dokument.

30. Konkrétně vytýká navrhovatel odůvodnění napadeného opatření obecné povahy absenci cíle v podobě koordinace veřejných a soukromých záměrů na změny v území. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (viz dále) však zřetelně vyplývá, že odpůrce dotčené zájmy hodnotil a v rámci koordinace upřednostnil zachování stávající podoby dané části území a ochranu kvality prostředí (bydlení) obyvatel tří přilehlých bytových domů před zájmem navrhovatele na hospodářském využití pozemků k zastavění bytovými domy. Mezi cíle a úkoly územního plánování patří mimo jiné vytvářet vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona) a stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení [§ 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona].
31. Odůvodnění vymezení plochy UZ 76 dle krajského soudu není nesrozumitelné. Bez ohledu na systematiku členění odůvodnění je i navrhovateli zřejmé, že dle bodu II.13 odůvodnění napadená změna *„vymezuje plochu veřejného prostranství UZ76 (vnitrobloku v ploše bydlení v bytových domech). Jedná se o upřesnění využívání plochy původně vymezené jako plocha bydlení.“* Dle bodu II.15.1 odůvodnění *„důvodem pro vymezení této plochy je ochrana klidové části obytného vnitrobloku před zastavěním a využitím, které by mělo obtěžující charakter pro obyvatele přilehlých domů a mělo negativní vliv na pohodu prostředí“*. Toto jsou nosné části odůvodnění napadené změny, které jsou jasné, srozumitelné a konkrétní, a jsou v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Změna je nepochybně prostředkem způsobilým identifikované cíle naplnit.
32. Je pravdou, že v odůvodnění opatření obecné povahy se nacházejí i některé obecné pasáže, které by samy o sobě coby odůvodnění změny patrně obstát nemohly právě proto, že se jedná o úvahy obecné. Jejich zařazení v rámci odůvodnění ovšem dle krajského soudu nemůže způsobit nepřezkoumatelnost ani nezákonnost opatření obecné povahy. V odůvodnění odpůrce dále uvádí, že *„vymezení plochy se opírá i o ustanovení § 7 odst. 2 vyhl.č. 501/2006 Sb.“*. Odpůrce ovšem netvrdí, že by bez vymezení sporné plochy veřejného prostranství nebyly podmínky daného ustanovení vyhlášky splněny. Námitky navrhovatele v tomto směřují mimo důvody napadené změny.
33. Z napadeného opatření obecné povahy (zejména jeho grafické části), ale i z původně platného územního plánu vyplývá, že pozemky navrhovatele zařazené do plochy UZ76 jsou ze tří stran obklopeny bytovými domy a nenachází se na nich žádná stavba. Krajský soud proto neshledal, že by odpůrce pochybil při zjišťování skutkového stavu. Navrhovatelem citovaná judikatura (a v ní dále uváděná judikatura) se týká zásadních pochybení při zjišťování skutkového stavu spočívajících např. v tom, že obec přijala územní plán, kterým změnila využití pozemků, na nichž se nacházel fungující výrobní areál, změnu neodůvodnila a ani nevysvětlila, jak ji hodlá provést (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53), nebo nebyl řádně zjištěn stav životního prostředí v řešeném území, který však bylo nezbytné zjistit pro posouzení kumulativních a synergických vlivů umístěvaného záměru (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 8 As 5/2013 – 87). Jedná se oproti nynější věci o kvalitativně odlišné situace.

34. V průběhu jednání před soudem bylo mimo jiné i z podkladů doložených samotným navrhovatelem zjištěno, že v dotčeném území nedošlo v minulosti k žádným zásadním změnám. Při jednání byly provedeny důkazem snímky leteckých map, z nichž vyplývá, že výstavba v dané lokalitě proběhla okolo roku 2006. Podle projektové dokumentace souboru bytových domů z roku 2003, která byla podkladem stavebního řízení, mělo být na pozemcích navrhovatele umístěno dětské hřiště, kruhové odpočívadlo a obslužný chodník. Minimálně od roku 2012 do roku 2018 se na pozemcích také prokazatelně v souladu s touto projektovou dokumentací dětské hřiště nacházelo. Dle soudu přitom není podstatné, zda je vybudoval sám investor nebo jiný subjekt. Navrhovatel nabyl pozemky do vlastnictví v roce 2019. Na snímku z roku 2021 se již na pozemcích dětské hřiště nenachází, i po jeho odstranění je zde ovšem stále patrná zelená plocha. Dětské hřiště se přesunulo na pozemky evidované jako orná půda, na nichž se předtím nacházely pouze dvě fotbalové branky a mezi nimi upravený travní porost. Nelze tedy dospět k závěru, že by skutečný stav území bránil zvolenému způsobu využití nebo že by zjištění odpůrce byla pro tyto účely nedostatečná.
35. Zbývající námitky již jsou ryzími námitkami přiměřenosti zvoleného řešení, kterými se krajský soud z důvodu procesní pasivity navrhovatele v průběhu přijímání napadeného opatření obecné povahy nemůže s ohledem na shora uvedené podrobněji zabývat. Krajský soud proto nebude hodnotit, zda došlo k omezení vlastnického práva navrhovatele v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu, zda se jinde v území nachází vhodnější plochy pro veřejnou zeleň nebo zda jsou srovnatelné plochy jinde v území zastavěny bytovými domy. Přesto k těmto námitkám nad rámec nutného odůvodnění učiní závěrem dvě obecnější poznámky.
36. Pokud navrhovatel poukazuje na ornou půdu a zahrady na okraji zástavby, které by sledovaný cíl mohly naplnit šetrnějším způsobem vůči navrhovateli, pomíjí tím odůvodnění napadené změny. Důvodem změny je ochrana klidové části vnitrobloku mezi třemi bytovými domy za účelem zachování pohody prostředí pro jejich obyvatele. Jakékoliv řešení vně tohoto vnitrobloku by nebylo způsobilé tento cíl naplnit. Skutečnost, že v blízkosti dotčeného území se nachází obdobná výstavba bytových domů, jejichž „vnitroblok“ je zastavěn dalším bytovým domem, taktéž není *a priori* překážkou provedení napadené změny. Odpůrci není obecně zapovězeno zjistit, že určité řešení zástavby se v minulosti neosvědčilo a do budoucna se takového řešení snažit vyvarovat.

V. Závěr a náklady řízení

37. Na základě výše uvedených skutečností zdejší soud po posouzení návrhových bodů dospěl k závěru, že návrh je nedůvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
38. Navrhovatel ve věci nebyl úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. To by náleželo procesně úspěšnému odpůrci, ovšem obecně platí, že obcím se v případě úspěchu v soudním řízení správním zpravidla náhrada nákladů řízení nepřiznává, neboť disponují odborným právním aparátem a náklady vzniklé v souvislosti se soudním řízením tak nepřesahují rámec nákladů jejich běžné úřední činnosti. V nyní posuzované věci je odpůrce obcí o několika tisících obyvatelích, s vlastním stavebním úřadem, která disponuje dostatečným odborným aparátem, který by ji mohl hájit v soudním řízení. Pokud odpůrce dospěl k závěru, že využije pro zastupování v této věci advokáta, zdejší soud to nikterak nezpochybňuje, nicméně není důvodu, aby tyto náklady odpůrce šly k tíži navrhovatele. Proto odpůrci náhrada nákladů řízení nebyla přiznána.

Poučení:

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 23. března 2023

David Raus v.r.
předseda senátu

