



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D. a Mgr. Heleny Konečné ve věci

navrhovatele: **M. V.**
zastoupen advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D.
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

proti
odpůrci: **Město Golčův Jeníkov**
sídlem nám. T. G. M. 110, 582 82 Golčův Jeníkov
zastoupen advokátkou Mgr. Anetou Tomovou
sídlem Družstevní 196, 583 01 Chotěboř

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města Golčův Jeníkov, vydaného 27. 1. 2022 a účinného dne 2. 3. 2022,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán města Golčův Jeníkov, vydané usnesením zastupitelstva odpůrce č. 006/2022 ze dne 27. 1. 2022, které nabylo účinnosti dne 2. 3. 2022, a to:
- v textové i grafické části, kde jsou pozemky parc. č. st. XA a parc. č. XB v xx zařazeny do plochy přestavby – PG7a s funkčním využitím DS – dopravní infrastruktura silniční, s vymezením veřejně prospěšné stavby WD7 s možností vyvlastnění, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 13 228 Kč, a to do 30 dnů ode dne právní moci rozsudku, k rukám zástupce navrhovatele.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Navrhovatel se domáhal zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce Golčův Jeníkov, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce č. 006/2022 ze dne 27. 1. 2022, které nabylo účinnosti dne 2. 3. 2022 (dál jen „Územní plán obce Golčův Jeníkov“ či „Územní plán“), a to konkrétně: v částech (textové i grafické) vztahujících se k pozemkům parc. č. st. XA a parc. č. XB v xx.
2. Pro zjednodušení již krajský soud nebude dále uvádět, že jde o pozemky v katastrálním území X, obec X.

II. Obsah návrhu

3. Navrhovatel uvedl, že jeho pozemky, jak jsou specifikovány výše, byly Územním plánem obce Golčův Jeníkov zařazeny do plochy přestavby – PG7a s funkčním využitím DS – dopravní infrastruktura silniční, s vymezením veřejně prospěšné stavby WD7 s možností vyvlastnění.
4. V rámci prvního návrhového bodu navrhovatel namítal nezákonnost napadeného Územního plánu pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (ve vztahu k zařazení pozemků ve vlastnictví navrhovatele).
5. Zdůraznil, že k čím intenzivnějšímu zásahu prostřednictvím územně plánovací dokumentace dochází, tím více dochází k podstatné změně dosavadního způsobu využití, a čím více se navržená regulace odchyluje od stávajícího faktického využití, tím je nutné více trvat na kvalitním odůvodnění přijatého řešení.
6. Navrhovatel je přitom přesvědčen o tom, že tyto požadavky ve vztahu k jeho pozemkům napadený Územní plán zdaleka nenaplní, resp. řádně neodůvodňuje zařazení pozemků parc. č. st. XA a parc. č. XB do plochy přestavby s funkčním využitím DS – dopravní infrastruktura silniční, s vymezením veřejně prospěšné stavby WD 7.
7. Na str. 48 textové části Územního plánu jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby (VPS) a veřejně prospěšná opatření (VPO), pro které lze práva k pozemkům vyvlastnit. Veřejně prospěšná stavba WD7 je vymezena na pozemcích parc. č. st. XA a parc. č. XB. Navrhovatel předně upozornil na skutečnost, že na jeho pozemcích parc. č. st. XA a parc. č. XB je veřejně prospěšná stavba WD7 vymezena nejen bez řádného, ale fakticky bez jakéhokoli odůvodnění. Jistý náznak odůvodnění lze snad pozorovat na str. 129 (kapitola 10.12) textové části Územního plánu – odůvodnění zpracované projektantem, kde je uvedeno: „VPS jsou vymezeny z důvodu zajištění dostatečné infrastruktury pro existující nároky v souvislosti s hromadnou dopravou. VPS jsou vymezeny za účelem zajištění dostatečných parkovacích kapacit. Veřejným zájmem je zajištění rozvoje veřejné dopravní infrastruktury.“ Takové odůvodnění však nelze zcela jednoznačně považovat za dostačující a souladné s právní úpravou, natožpak souladné s požadavky správních soudů. Územní plán tak v napadené části nikterak nezodpovídá, proč je veřejně prospěšná stavba WD7 vymezena zrovna na pozemcích navrhovatele, bez vyhodnocení možných

alternativ. Taktéž je nutné upozornit na to, že napadený Územní plán nijak nevysvětluje, proč odpůrce vymezuje veřejně prospěšnou stavbu na pozemcích a stavbě, které jsou řádně a aktivně navrhovatelem využívány.

8. K zařazení pozemků parc. č. st. XA a parc. č. XB do plochy s funkčním využitím DS – dopravní infrastruktura silniční, navrhovatel dodává, že ani tento krok není v napadeném územním plánu řádně odůvodněn, jakož ani zařazení předmětných pozemků do plochy přestavby – PG7a. Na str. 11 textové části územního plánu je toliko uvedeno, že *„využití plochy je podmíněno prokázáním splnění hygienických limitů v blízkých plochách bydlení (zejména stabilizované plochy BI) a v plochách přestavby smíšených obytných – městských (PG6, PG7b)“*. Další náznak odůvodnění zařazení pozemků do plochy přestavby – PG7a, lze nalézt na str. 45 (kapitola 9.4) textové části Územního plánu – odůvodnění zpracované projektantem, kde je uvedeno: *„Plocha pro realizaci parkoviště na terénu nebo parkovacího domu u nádraží (PG7a) a pro smíšené městské využití (PG7b). Plocha vymezena za účelem revitalizace podvyžívaných ploch v severní části města na území bývalého výrobního areálu. Plocha vytvoří parkovací kapacity v návaznosti na vlakové nádraží a umožní rozvoj smíšeného městského využití (PG7b). Plocha je vymezena na území identifikovaném jako brownfield, čímž dochází k využití rezerv v zastavěném území namísto rozvoje zástavby do volné krajiny.“* V této souvislosti již na tomto místě navrhovatel dodává, že napadený Územní plán žádným způsobem neodůvodňuje to, jak odpůrce dospěl k závěru, že se na pozemcích navrhovatele má nacházet tzv. brownfield.
9. **V pořadí druhým návrhovým bodem navrhovatel namítal nezákonnost Územního plánu obce Golčův Jeníkov pro nezákonnost spočívající v porušení zásady materiální pravdy (to vše opět ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele).**
10. Navrhovatel zdůraznil, že otázka toho, zda se na jeho pozemcích vyskytuje tzv. brownfield je otázkou skutkovou a souvisí se zásadou materiální pravdy, která je zakotvena v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
11. Pojem „brownfield“ není v Územním plánu vymezen, není zde totiž obsažena samostatná definice. Stávající zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ani jeho prováděcí právní předpisy přitom tento pojem taktéž nedefinují. Nicméně je možné částečně při výkladu pojmu brownfield – per analogiam iuris – vycházet např. z nařízení vlády č. 496/2020 Sb., o podmínkách použití peněžních prostředků Státního fondu podpory investic formou podpory poskytované na revitalizaci území se starou stavební zátěží (brownfieldů) pro jiné než hospodářské využití, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 496/2020 Sb.“). V § 2 odst. 1 písm. e) nařízení vlády č. 496/2020 Sb. je stanoveno: *„Pro účely tohoto nařízení se rozumí územím se starou stavební zátěží (brownfieldem) území sestávající z pozemku nebo pozemků a nemovitých staveb na nich se nacházejících, pokud*
 - (i) *součet zastavěné plochy území dosahuje výměry alespoň 300 m² nebo podíl zastavěné plochy území dosahuje nejméně 20 % celkové výměry území a*
 - (ii) *stavby, které jsou součástí území, s výjimkou pozemní komunikace, dráhy, vodní cesty, oplocení, opěrné zdi a inženýrské sítě, nejsou způsobilé sloužit svému původnímu účelu a ke dni podání žádosti nejsou využívány.“*

12. Z výše uvedeného lze tedy dovozovat, že za brownfield je možno považovat takové pozemky, které jsou zatíženy starou stavební zátěží, s výjimkou pozemní komunikace, dráhy, vodní cesty, oplocení, opěrné zdi a inženýrské sítě, která nejsou již způsobilá sloužit svému původnímu účelu. Obdobný výklad zastává i soudní rozhodovací praxe. Ve vztahu k pojmu brownfield je možné odkázat též např. na definici, kterou využilo Ministerstvo průmyslu a obchodu, Agentura CzechInvest, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí v roce 2019 v Národní strategii regenerací brownfieldů 2019-2024, kde je brownfield vymezen takto: „*je nemovitost (území, areál, pozemek, objekt), která je nevyužívaná, zanedbaná a může být i kontaminovaná. Vzniká jako pozůstatek průmyslové, zemědělské, rezidenční, vojenské či jiné aktivity. Brownfield nelze vhodně a efektivně využívat, aniž by proběhl proces jeho regenerace.*“ Jedná se o definici obecnou. Jednotlivé parametry brownfieldů mohou být upřesňovány pro účely mapování brownfieldů, využití v dotačních programech nebo v územních opatřeních (například minimální plocha brownfieldu, míra nevyužití, doba nevyužívání nemovitosti apod.).
13. Jak již bylo výše uvedeno, tak na pozemku parc. č. st. XA se nachází stavba truhlářské dílny. K tomu navrhovatel doplňuje, že stavba truhlářské dílny byla v roce 2003 zrekonstruována. K těmto stavebním úpravám bylo vydáno dne 8. 11. 2000 Městským úřadem Golčův Jeníkov stavební povolení, č. j. 145/2000-stú/1348, a následně i kolaudační rozhodnutí ze dne 21. 10. 2003, č. j. 15/2003-stú/344. Pro výše uvedené tak má navrhovatel za to, že odpůrce pochybil, když nedostatečně, resp. nesprávně zjistil skutkový stav, jakož i tím, že rezignoval na jakékoliv odůvodnění toho, proč považuje pozemky parc. č. st. XA a parc. č. XB za brownfield.
14. Závěrem pak navrhovatel dodává, že v rámci „vypořádání“ jeho námitek odpůrce uvádí, že se na pozemcích navrhovatele nachází „bývalý výrobní areál“, což je samozřejmě nesmysl. Na pozemcích navrhovatele se nenachází „bývalý výrobní areál“, nýbrž stavba truhlářské dílny. I toto potvrzuje závěr navrhovatele o vadnosti zjištění skutkového stavu.
15. **Třetím návrhovým bodem navrhovatel napadal nezákonnost Územního plánu pro nezohlednění stávajícího stavu v území.**
16. Navrhovatel uvedl, že až společně s vydáním napadeného územního plánu a rozhodnutím o námitkách odpůrce uvedl jakési – byť velmi vágní a neurčité – důvody pro předmětnou regulaci, avšak již se nevypořádal s řadou dalších souvislostí – proč není respektován stávající způsob využití, proč nepostačovalo např. vymezení oné obrovské plochy se stejným funkčním využitím PG4 (resp. WD6) atd. Těmito aspekty se odpůrce vůbec nezabýval, a to patrně proto, že prostě racionální a legitimní argumentace chybí. Ony závažné důvody pak odpůrce v napadeném Územním plánu nikde neuvádí, nekonstatuje a nečiní žádné úvahy o tom, proč nebylo možné zachovat stávající letitý – řádně povolený a zkolaudovaný – stav a bylo nutné diametrálně převrátit stávající regulaci. Konečně navrhovatel připomíná, že on sám nepředpokládal, že by odpůrce mohl jeho pozemky vymezit jako vhodné k vyvlastnění, neboť měl za to, že odpůrce je obeznámen s prováděnými rekonstrukcemi stavby truhlářské dílny. Navrhovatel byl dále v dobré víře, že parkovací plochy budou realizovány na pozemku parc. č. XC v xx, jenž je ve vlastnictví odpůrce. Toto navrhovatel dovozoval zejména ze skutečnosti, že odpůrce investoval nepochybně nemalé finanční prostředky do získání územního rozhodnutí Městského úřadu v Golčově Jeníkově ze dne 6. 9. 2018, č. j. stú/38/18/HRE-6, stejně tak

investoval prostředky do získání stavebního povolení v rámci stavebního řízení, které bylo k žádosti samotného odpůrce zastaveno. Za těchto okolností musel stávající stav v území odpůrce znát, jakkoliv to z napadeného Územního plánu ve vztahu k pozemkům navrhovatele nevyplývá, avšak přesto bez jakéhokoli důvodu přistoupil k zásadní změně regulace, a to dokonce s možností vyvlastnění.

17. **Čtvrtým návrhovým bodem navrhovatel napadal nezákonnost Územního plánu obce Golčův Jeníkov pro pochybení při vypořádání námitek navrhovatele.**
18. Navrhovatel nejprve připomenul, že proti návrhu Územního plánu uplatnil námitky, k nimž jako nepřipustným odpůrce nepřihlížel, a to z údajného důvodu jejich pozdního uplatnění. V podaných námitkách navrhovatel brojl proti zařazení pozemku parc. č. st. XA do plochy s rozdílným způsobem využití DS – dopravní infrastruktura silniční, s vymezením veřejně prospěšné stavby WD7 s možností vyvlastnění. Následně však byly námitky navrhovatele vypořádány (dle názoru navrhovatele nedostatečně). To vše nejspíše proto, aby odpůrce dohnal absentující odůvodnění stran zařazení a regulace na pozemcích navrhovatele.
19. Navrhovatel zdůraznil, že považuje své námitky za řádné a přípustné. Je přesvědčen též o tom, že je nelze – tak, jak učinil odpůrce – hodnotit a priori jako nepřipustné už jen z toho důvodu, že šlo o jednotnou plochu, kde došlo ke změně a faktickému vyloučení realizovatelnosti zamýšleného záměru odpůrce. Již toto považuje navrhovatel za zjevné pochybení odpůrce, kterým zásadním způsobem zkrátil jeho práva. Nelze taktéž opominout skutečnost, že ihned v okamžiku, kdy se navrhovatel seznámil s návrhem Územního plánu, začal proti němu brojit, o čemž svědčí podané námitky. Na navrhovatele tak nelze pohlížet prizmatem osoby, která zůstala v průběhu celého procesu pořizování Územního plánu zcela pasivní.
20. Navrhovatel tedy namítal, že odpůrce zásadním způsobem zkrátil jeho práva za situace, kdy k jeho námitkám přistupoval jako k nepřipustným, ačkoliv pro to nebyly splněny zákonné důvody.
21. **Posledním, a v pořadí pátým, návrhovým bodem navrhovatel brojl proti neproporcionálnímu řešení přijaté regulace ve vztahu k jeho pozemkům. Konkrétně namítal nezákonnost Územního plánu obce Golčův Jeníkov (ve vztahu k pozemkům v jeho vlastnictví) pro nepřiměřený zásah do jeho práv a diskriminační povahu přijaté regulace.**
22. Navrhovatel nejprve poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, kterou se snažil demonstrovat, že i pokud by byly jeho námitky podány opožděně, může se nyní krajský soud zabývat otázkou proporcionality přijatého řešení – ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele. Navrhovatel se snažil demonstrovat, že v judikatuře soudů se objevují názory, které připouští výjimky z pravidla, že pokud jsou námitky v procesu přijímání územních plánů jednotlivci podány opožděně, je možné se k jejich žalobě zabývat proporcionalitou přijatého řešení.
23. Dále navrhovatel velmi podrobně (na cca 6 stranách návrhu) argumentuje, proč je dle jeho názoru přijatá regulace (včetně zařazení jeho pozemků do dané plochy) diskriminační a neproporcionální.
24. Navrhovatel uvedl, že považuje napadenou část Územního plánu vůči jeho osobě za zjevně diskriminační. Za diskriminační ji navrhovatel považuje zejména proto, že

odpůrce nikterak neuvedl důvody rozdílného přístupu k navrhovateli a vlastníkům pozemků parc. č. st. XD a parc. č. st. XE v xx. Navrhovatel připomíná, že pozemky parc. č. st. XD, jakož i parc. č. st. XE, byly původně (do prvního veřejného projednání) vymezeny jako plocha přestavby PG7 s funkčním využitím DS – dopravní infrastruktura silniční, pro realizaci parkovacích ploch, a zařazeny do plochy WD7. Proti tomuto vymezení přitom podal sám odpůrce připomínku – nikdo z vlastníků dotčených pozemků přitom žádnou námitku ani připomínku nepodal – ve které navrhoval přearažení pozemků do přestavbové plochy s funkčním využitím SM – plocha smíšená městská, což opíral zejména o skutečnost, že tyto pozemky jsou v katastru nemovitostí vedené jako zastavěná plocha a nádvoří, na nichž se nachází stavby rodinných domů č.p. XF a XG, a tedy najednou (!) nesplňují definici brownfieldu. Připomínka odpůrce byla následně v územním plánu skutečně zohledněna a pozemky byly přearaženy do plochy přestavby – PG7b s funkčním využitím SM – plocha smíšená městská bez možnosti vyvlastnění.

25. Pro navrhovatele je zcela nepochopitelné, že výše uvedené důvody jsou v jednom případě dostatečné pro přearažení pozemků z plochy s funkčním využitím dopravní infrastruktura silniční – DS a s určením pro umístění veřejné stavby WD7 s možností vyvlastnění, a ve druhém případě nikoliv. Jestliže měl odpůrce za to, že pozemky parc. č. st. XD a parc. č. st. XE nelze považovat za brownfield, nemohl racionálně označit za brownfield ani pozemky parc. č. st. XA a parc. č. st. XB, zvláště za situace, kdy je stavba truhlářské dílny aktivně využívána, a dokonce v lepším stavu než rodinný dům č. p. XG. Územní plán je tak v této části zjevně diskriminační.
26. Napadená část územního plánu vymezuje pozemky parc. č. st. XA a parc. č. st. XB jako plochu přestavby PG7a s funkčním využitím DS – dopravní infrastruktura silniční, s vymezením veřejně prospěšné stavby WD7, s možností vyvlastnění – jedná se tedy o zásah, jenž je de facto svým účinkem srovnatelný se samotným vyvlastněním. Ačkoliv si je navrhovatel vědom, že vymezení jeho pozemků jako plochy s možností vyvlastnění bez dalšího neznamena jejich skutečné vyvlastnění, tak považuje za nutné připomenout, že Územní plán je podkladem pro vyvlastňovací řízení, na základě kterého se v tomto řízení v zásadě presumuje veřejný zájem. Nelze tedy tvrdit, že se nejedná o krucální zásah do práv navrhovatele, který by nebylo nutno řádně odůvodnit a který by odpůrci nestanovoval povinnost důsledně zvážit všechny alternativní možnosti.
27. Vedle pozemků parc. č. st. XA a parc. č. st. XB Územní plán vymezuje plochu přestavby – PG4 s funkčním využitím DS – dopravní infrastruktura silniční, s vymezením veřejně prospěšné stavby WD6 a s možností vyvlastnění. Tato plocha je pak exponenciálně větší ve srovnání s plochou přestavby PG7a a daleko vhodnější ke stavbě parkovacího domu či parkovací plochy. V takové ploše je možné přitom skutečně záměr parkovacího domu a parkoviště na terénu realizovat, aniž by bylo nutné odstraňovat stávající řádně zkolaudované stavby. Navíc je nutné podotknout, že v ploše PG4 jde o plochu staré pily, která již mnoho let pro tento účel neslouží, přičemž by bylo možné tuto plochu i označit jako brownfield.
28. Dále navrhovatel uvedl, že stavba truhlářské dílny přiléhá svojí nosnou zdí na nosnou zeď rodinného domu č. p. XG, který je součástí pozemku parc. č. st. XD, v xx. Jakékoliv stavební, resp. bourací práce při demolici stavby truhlářské dílny jsou tak způsobitelné ohrozit i tento rodinný dům. Ani tuto skutečnost však odpůrce nevzal v potaz a nezohlednil ji při výběru nejlepší varianty realizace záměru, byť je z odůvodnění

Územního plánu zřejmé, že se o sousední rodinný dům sám aktivně odpůrce zajímal. Obsah napadené části Územního plánu je tak ve svém důsledku schopen negativně a podstatně zasáhnout do práv vlastníka pozemku parc. č. st. XD.

29. Svá výše uvedená tvrzení navrhovatel v návrhu doplnil výřezy z map a Územního plánu (grafické části) pro dokreslení celkové situace na daném místě.

III. Vyjádření odpůrce

30. Odpůrce se k podanému návrhu vyjádřil ve svém podání doručeném soudu dne 12. 4. 2023, ve kterém uvedl, že s návrhem navrhovatele nesouhlasí, a navrhl, aby byl jako nedůvodný zamítnut.
31. Odpůrce uvedl, že navrhovatel ve svém návrhu opakovaně uvádí, že dotčenou budovu aktivně užívá a že do ní investoval nemalé finanční prostředky. Nikde ovšem nespécifikuje, jakým způsobem a jak často budovu využívá a nezabývá se podrobněji ani typem a rozsahem investic.
32. Město Golčův Jeníkov při pořizování Územního plánu vycházelo ze stavu budovy a obecného povědomí o jejím využívání, když samozřejmě odpůrce nemá možnost kontrolovat způsob a četnost jejího využívání. Při vizuálním posouzení je přesto nepochybné, že budova nepůsobí jako aktivně užívaná dílna v obecném měřítku, a to ani přes tvrzené investice. Jako taková byla tato budova, resp. příslušný pozemek zařazen do plochy přestavby PG7a a plochy WD7. Toto zařazení bylo i odpovídajícím způsobem odůvodněno. Tvrzení, že odpůrce označil pozemek za tzv. brownfield je zavádějící. Odpůrce reagoval pouze na skutečnost, že pozemek objektivně směřuje k tomu, že může být nyní nebo v budoucnu za brownfield považován a je úkol odpůrce právě cestou územního plánování takové situace řešit. Zařazení pozemku do určité plochy v rámci Územního plánu navíc automaticky neznamená, že bude záměr realizován, neboť je zde velké množství faktorů, na nichž sama realizace závisí.

IV. Posouzení věci krajským soudem

33. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého s. ř. s. Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu.
34. Krajský soud uvádí, že věc projednal a rozhodl o ní bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť navrhovatel i odpůrce s tímto postupem krajského soudu souhlasili postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.
35. Krajský soud úvodem stručně konstatuje, že návrhem byl napaden Územní plán obce Golčův Jeníkov schválený zastupitelstvem obce dne 27. 1. 2022, který nabyl účinnosti 2. 3. 2022. V dané věci tak není pochyb o tom, že daný územní plán, který je dle § 43 odst. 4 stavebního zákona opatřením obecné povahy, byl řádně přijat, oznámen a je účinný, stejně tak jako že návrh byl s ohledem na znění § 101b odst. 1 s. ř. s. podán včas.
36. Krajský soud předesílá, že postup při soudním přezkumu územních plánů byl Nejvyšším správním soudem opakovaně řešen. Z jeho judikatury vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005–98, č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda: za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření

obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015–55).

37. Z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu se dále podává, že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) povinny postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007–73, například Nejvyšší správní soud uvedl, že v rámci územního plánování: *„vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nespočetně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“*
38. V rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012–59, pak Nejvyšší správní soud obdobně konstatoval, že: *„Nejvyšší správní soud při přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace (zejména územních plánů) akcentoval také nutnost přistupovat k hodnocení přiměřenosti v nich obsažené regulace s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva obce (či kraje) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008–88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011–42, bod [32]). V případě územního plánování jde totiž vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nespočetně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Správní soud tedy není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality.“*
39. Odkázat lze rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019–38: *„Lze připomenout, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady*

různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. 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 daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010–103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114). Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele tedy je, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem. Soud tedy nemůže stanovovat, jakým způsobem má či nemá být určité území využito; při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007–73, č. 1462/2008 Sb. NSS a usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, č. 1910/2009 Sb. NSS).“

40. Z uvedeného tedy plyne, že správní soudy jsou při posuzování územně plánovací dokumentace vázány zásadou zdrženlivosti. Mají bránit „jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007–73) a „bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011–42). Krajský soud však i přes výše uvedené zdůrazňuje, že současně má na paměti skutečnost, že co do hlediska zkoumání zákonnosti musí být přezkum ze strany soudů stejný, pokud jde o ochranu veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 s. ř. s., bez ohledu na to, zda bylo rozhodováno v rámci samosprávy nebo státní správy. Skutečnost, že je určité entitě (územnímu samosprávnému celku) ústavně garantována samospráva a tato entita pak rozhoduje o právech jiných subjektů – adresátů veřejné správy – nemůže mít dopad na rozsah či kvalitu soudní kontroly ve vztahu k těmto adresátům dovolávajícím se ochrany jejich veřejných subjektivních práv. Optikou uvedeného nahlížel soud na uplatněné námitky.
41. V pořadí **prvním návrhovým bodem** navrhovatel namítal nezákonnost napadeného Územního plánu pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. **Druhým návrhovým bodem** navrhovatel namítal nezákonnost Územního plánu obce Golčův Jeníkov spočívající v porušení zásady materiální pravdy (to vše opět ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele) a **třetím návrhovým bodem** napadal nezákonnost Územního plánu pro nezohlednění stávajícího stavu v území.
42. Krajský soud dospěl k závěru, že všechny tři návrhové body de facto míří do stejné vady Územního plánu Golčův Jeníkov a totiž skutečnosti, že pozemky navrhovatele nemohou být označeny jako tzv. brownfield (na toto označení totiž navazuje přijatá regulace), neboť své pozemky navrhovatel aktivně užívá (provozuje na nich truhlářskou dílnu).
43. Navrhovatel tedy primárně vytýká odpůrci, že nesprávně tvrdí, resp. že nedostatečně zjistil skutečný (stávající) stav v území a toto chybně vyhodnotil jako tzv. brownfield. Stavební zákon přitom ukládá pořizovateli územního plánu povinnost vycházet mimo jiné z územně analytických podkladů, které popisují stav území [srov. § 25 a § 47 odst. 1

a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Současně se i zde, při územně plánovací činnosti, uplatní zásada materiální pravdy, tedy požadavek, aby správní orgán postupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu. A tyto závěry odpůrce – korespondující s dikcí § 3 správního řádu a tzv. zásadou materiální pravdy – musejí být seznatelné z odůvodnění patřičného aktu vrchnostenské veřejné správy (v tomto případě opatření obecné povahy).

44. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019 – 53, plyne, že: *„Je-li v územním plánu určitá plocha označena jako stabilizovaná [zachycující neměnný současný stav a způsob využití dané plochy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb.] a vlastník pozemku nepodal proti návrhu územního plánu námitky, soudní přezkum územního plánu v části týkající se jeho pozemku se v takovém případě omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů (§ 25 a 47 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) a zda určení stabilizované plochy v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (se skutkovým stavem, neboť i při územně plánovací činnosti se uplatní zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu). K tomu musí snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit.“*
45. Výše citovaný rozsudek na nyní posuzovanou věc zcela nepřiléhá - pozemky navrhovatele nejsou vymezeny jako plocha stabilizovaná - krajský soud však považuje na tomto místě za nutné zdůraznit, že Územní plán řadí pozemky navrhovatele do nově přijímané regulace právě s ohledem na to, že jeho pozemky označuje jako tzv. brownfield, na což navazuje přijatou regulaci, aniž by svůj závěr o tomto zařazení jakkoli odůvodnil. To vše za situace, kdy na územní plány a jejich odůvodnění je nutné vztáhnout dikci § 3 správního řádu (jak ostatně obecně plyne z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu). Požadavky na kvalitu odůvodnění opatření obecné povahy jsou kladeny i dalšími rozsudky Nejvyššího správního soudu, k tomu srov. jeho rozsudky ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, a ze dne 20. 6. 2020, č. j. 3 As 197/2017 – 21.
46. Dále krajský soud uvádí, kde v Územním plánu obce Golčův Jeníkov se objevuje zmínka (či náznak odůvodnění) vymezení plochy na pozemcích navrhovatele a odůvodnění jejich zařazení. Na str. 48 textové části Územního plánu jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby (VPS) a veřejně prospěšná opatření (VPO), pro které lze práva k pozemkům vyvlastnit. Veřejně prospěšná stavba WD7 je vymezena pozemcích parc. č. st. XA a parc. č. XB ve vlastnictví navrhovatele. Z uváděné textové části Územního plánu vyplývá, že na pozemcích navrhovatele je vymezena veřejně prospěšná stavba, pro kterou je možné vyvlastnit jeho práva k pozemkům a stavbám (tj. včetně stavby truhlářské díly). Účel vymezení je přitom *„parkoviště na terénu nebo parkovací dům u nádraží.“* Dále se náznak odůvodnění objevuje na str. 129 (kapitola 10.12) textové části Územního plánu – odůvodnění zpracované projektantem, kde je uvedeno: *„VPS jsou vymezeny z důvodu zajištění dostatečné infrastruktury pro existující nároky v souvislosti s hromadnou dopravou. VPS jsou vymezeny za účelem zajištění dostatečných parkovacích kapacit. Veřejným zájmem je zajištění rozvoje veřejné dopravní infrastruktury.“*
47. Stejně tak není nikterak odůvodněno zařazení pozemků parc. č. st. XA a parc. č. XB do plochy s funkčním využitím DS – dopravní infrastruktura silniční, jakož ani zařazení předmětných pozemků do plochy přestavby – PG7a. Na str. 11 textové části Územního

plánu je toliko uvedeno, že „využití plochy je podmíněno prokázáním splnění hygienických limitů v blízkých plochách bydlení (zejména stabilizované plochy BI) a v plochách přestavby smíšených obytných – městských (PG6, PG7b).“ Další část odůvodnění zařazení pozemků do plochy přestavby – PG7a, lze nalézt na str. 45 (kapitola 9.4) textové části Územního plánu – odůvodnění zpracované projektantem, kde je uvedeno: „*Plocha pro realizaci parkoviště na terénu nebo parkovacího domu u nádraží (PG7a) a pro smíšené městské využití (PG7b). Plocha vymezena za účelem revitalizace podvyužívaných ploch v severní části města na území bývalého výrobního areálu. Plocha vytvoří parkovací kapacity v návaznosti na vlakové nádraží a umožní rozvoj smíšeného městského využití (PG7b). Plocha je vymezena na území identifikovaném jako brownfield, čímž dochází k využití rezerv v zastavěném území namísto rozvoje zástavby do volné krajiny.*“

48. Krajský soud nepovažuje za nutné pro účely Územního plánu specifikovat, co se rozumí pojmem brownfield (jak sporuje navrhovatel), neboť se dá říci, že jde o pojem obecně známý. Nicméně jeho vymezení v přijímané regulaci by pro příště znamenalo větší jednoznačnost a srozumitelnost závěrů, které v Územním plánu na tento pojem navazují (zejména stran řazení ploch do takto pojmenované oblasti, na kterou navazuje ta která nově přijímaná regulace). Problém stran přijatého Územního plánu (ve vztahu k pozemkům navrhovatele) nastává v tom, že z jeho odůvodnění plyne, že pozemky navrhovatele jsou v území tzv. brownfieldu zařazeny (není zřejmé proč a z jakých podkladů odpůrce vycházel) a na toto zařazení navazuje nové vymezení plochy na pozemcích navrhovatele a nová regulace. Uvedené (a nové zařazení) pozemků navrhovatele tak navazuje na jejich zařazení do plochy tzv. brownfieldu, aniž by bylo zřejmé, proč tam jsou tyto pozemky řazeny – nadto za situace, kdy na jednom z pozemků stojí stavba dílny a nadto za situace, kdy sousední pozemky byly po prvním veřejném projednání návrhu Územního plánu z obdobného zařazení vyjmuty (to dokonce k připomínce odpůrce). S ohledem na tento postup už není vůbec zřejmé, proč některé pozemky (na nichž se stavby nacházejí) jsou z nově vymezované plochy (jejíž regulace navazuje na skutečnost, že má jít o tzv. brownfield) vyjmuty a některé nikoli. V tomto považuje krajský soud návrhové body navrhovatele (výše vymezené jako návrhové body č. 1 – 3) za důvodné.
49. Je pravdou, že navrhovatel byl v průběhu pořizování Územního plánu pasivní (k tomu ostatně ještě srov. níže) a neuplatnil námitky proti zařazení svých pozemků, i v takové situaci je však povinností pořizovatele Územního plánu jeho koncepci a hlavně finální podobu odůvodnit, a to s ohledem na požadavky již zmiňované díkce § 3 správního řádu.
50. S odkazem na právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55, krajský soud dovozuje, že na posouzení věci nemá podstatný vliv fakt, že navrhovatel zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní. Navrhovatelova pasivita by měla význam teprve tehdy, pokud by územní plán obsahoval zřetelná a dohledatelná obecná pravidla, z nichž by jasně vyplynuly důvody řazení určitých pozemků do určitých ploch. Teprve pak by mohlo jít k navrhovatelově tíži, že neuplatnil konkrétní námitky ve vztahu ke stanovenému způsobu využití svých pozemků.
51. Krajský soud si je vědom skutečnosti, že navrhovatel měl uplatnit řádně námitky proti nově přijímanému zařazení jeho pozemků, i pokud tak ovšem neučinil, je nutné z odůvodnění Územního plánu vyčíst, proč byly jeho pozemky vyhodnoceny jako pozemky spadající do oblasti, která byla vyhodnocena jako brownfield (to vše tím spíše,

kdy pozemek v mezujícím sousedství byl po prvním veřejném projednání z tohoto zařazení vyjmut).

52. Sám odpůrce k této problematice ve vyjádření k podanému návrhu uvádí, že skutečnost, že jsou pozemky navrhovatele v oblasti, která byla vyhodnocena jako tzv. brownfield plyne z toho, že je tato skutečnost odpůrci obecně známa – uvedené je nic neříkajícím konstatováním bez odkazu na konkrétní část Územního plánu a jeho odůvodnění, ze které takový závěr plyne.
53. Navrhovatel v této souvislosti i odkazoval a přikládal k návrhu listiny – konkrétně listiny označené jako: Národní strategie regenerací brownfieldů 2019-2024, stavební povolení Městského úřadu v Golčově Jeníkově ze dne 8. 11. 2000, č. j. 145/2000- stú/1348; kolaudační rozhodnutí Městského úřadu v Golčově Jeníkově ze dne 21. 10. 2003, č. j. 15/2003- stú/344; územní rozhodnutí Městského úřadu v Golčově Jeníkově ze dne 6. 9. 2018, č. j. stú/38/18/HRE-6; oznámení Městského úřadu v Havlíčkově Brodě o zahájení stavebního řízení ze dne 5. 2. 2019, č. j. MHB_ST/1367/2018/Ha; pozvání k ústnímu jednání Městského úřadu v Havlíčkově Brodě ze dne 12. 3. 2019, č. j. MHB_ST/1367/2018/Ha; usnesení Městského úřadu Havlíčkův Brod o zastavení řízení ze dne 5. 4. 2019, č. j. MHB_ST/1367/2018/Ha. Krajský soud dospěl k závěru, že uvedené listiny není potřeba provádět k důkazu a za tím účelem nařizovat jednání ve věci před krajským soudem. Skutečnost, že vlastníkem předmětných pozemků (ve vztahu ke kterým navrhovatel požaduje zrušit příslušnou část Územního plánu) je navrhovatel, je mezi účastníky řízení nesporná.
54. Listiny, které se týkají (jak plyne z obsahu návrhu) otázky proporcionality zařazení pozemků ve vlastnictví navrhovatele do nově přijímané regulace, nejsou nyní relevantní – k tomu srov. vše uvedené níže. Konkrétně jde o listiny: územní rozhodnutí Městského úřadu v Golčově Jeníkově ze dne 6. 9. 2018, č. j. stú/38/18/HRE-6; oznámení Městského úřadu v Havlíčkově Brodě o zahájení stavebního řízení ze dne 5. 2. 2019, č. j. MHB_ST/1367/2018/Ha; pozvání k ústnímu jednání Městského úřadu v Havlíčkově Brodě ze dne 12. 3. 2019, č. j. MHB_ST/1367/2018/Ha; usnesení Městského úřadu Havlíčkův Brod o zastavení řízení ze dne 5. 4. 2019, č. j. MHB_ST/1367/2018/Ha (k tomu srov. argumentace ve čtvrtém a pátém návrhovém bodě v návrhu).
55. Další dvě listiny, konkrétně: stavební povolení Městského úřadu v Golčově Jeníkově ze dne 8. 11. 2000, č. j. 145/2000- stú/1348; kolaudační rozhodnutí Městského úřadu v Golčově Jeníkově ze dne 21. 10. 2003, č. j. 15/2003- stú/344, se týkají tvrzení navrhovatele, že na jeho pozemcích se nachází zkolaudovaná a užívaná truhlářská dílna. Ani uvedené listiny krajský soud nevyhodnotil jako ty, kvůli kterým by bylo nutné nařizovat jednání k jejich provedení, neboť z obsahu Územního plánu obce Golčův Jeníkov vůbec neplyne, proč by pozemky ve vlastnictví navrhovatele měly spadat do území tzv. brownfieldu. Dá se tedy konstatovat, že tyto závěry nemají v přijatém opatření obecné povahy a ani ve spise, který byl krajskému soudu předložen, oporu. To vše za situace, kdy orgán odpůrce (byť v přenesené působnosti) vydal na truhlářskou dílnu, na kterou navrhovatel upozorňuje, stavební povolení a kolaudační rozhodnutí (která byla k návrhu přiložena, avšak krajský soud nehodnotil jako potřebné tato provádět k důkazům – pokud jde o jejich obsah).
56. Spíše nad rámec výše uvedeného krajský soud pro doplnění konstatuje, že prostým nahlédnutím do aplikace Mapy google je možné zjistit, že předmětná truhlářská dílna na

první pohled nevykazuje znaky místa, které by bylo možné automaticky a bez dalšího označit za tzv. brownfield (to vše v porovnání s vedlejší sousední stavbou, která byla z přijímané regulace (navázané na definování dané oblasti jako brownfield) vyjmuta.

57. Nadto je nad rámec výše uvedeného dle názoru krajského soudu nutno uvést, že přijatá regulace – stran možnosti vyvlastnění, je v rozporu se zákonem, neboť možnost vyvlastnit je v rozporu se zmocněním a účelem vyvlastnění tak, jak jsou stanoveny v § 170 stavebního zákona s ohledem na požadavky zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“).

58. Uvedené ovšem navrhovatel nenamítal, krajský soud se k této otázce vyjadřuje nad rámec nutného – spíše pro účely dalšího územního plánování v dané obci.

59. Podle § 170 odst. 1 stavebního zákona platí, že: „*Práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o*

a) veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel,

b) veřejně prospěšné opatření, a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví,

c) stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu,

d) asanaci (ozdravění) území.“

60. Podle § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona se veřejnou infrastrukturou rozumí pozemky, stavby, zařízení, a to

1. dopravní infrastruktura, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení;

2. technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení výrobní elektřiny z obnovitelných zdrojů, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu;

3. občanské vybavení, kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva;

4. veřejné prostranství,

zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu.

61. Podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona se veřejně prospěšnou stavbou rozumí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci.

62. Z výše uvedeného plyne, že vyvlastnit či nuceně omezit vlastnické právo je možné za účelem realizace veřejně prospěšné stavby – tou je dle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona stavba veřejné infrastruktury. Stavbu veřejné infrastruktury potom definuje § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona – jde o celkem 4 typy, avšak ve smyslu § 170 odst. 1 stavebního zákona je možné shledat účel vyvlastnění jen v případě 2 typů staveb veřejné infrastruktury – konkrétně v případě infrastruktury dopravní a technické.
63. Je následně otázkou, kam řadit stavbu parkoviště či parkovacího domu. Územní plán obce Golčův Jeníkov vymezuje stavbu parkoviště či parkovacího domu jako stavbu dopravní infrastruktury, pro kterou je možné pozemky vyvlastnit. Takový závěr dle názoru krajského soudu nemůže obstát. Stavba parkoviště či parkovacího domu není dle názoru krajského soudu stavbou dopravní infrastruktury, nýbrž stavbou občanského vybavení, potažmo v případě parkoviště může jít i o veřejné prostranství [k tomu srov. § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona a § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (obecní zřízení)].
64. Dikce § 2 odst. 1 písm. m) bod 1 stavebního zákona vymezuje stavby dopravní infrastruktury demonstrativně, když sem řadí stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení. Jde tedy o stavby liniové, stavby propojovací, respektive stavby řešící komunikační potřebu a nikoli plochy vymezené za účelem statického parkování motorových či jiných vozidel. Stavby s nimi související, jsou potom například přeložky a další související se vznikem takové propojovací (liniové) stavby.
65. Krajský soud je toho názoru, že účel vyvlastnění deklarovaný v § 170 odst. 1 stavebního zákona [vnímáno optikou smyslu a účelu zákona o vyvlastnění, ale i zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)] dopadá na stavby zajišťující komunikační potřebu, propojení či spojení určitých míst. Nejde o stavbu parkoviště či parkovacího domu a v případě vyvlastňovacího řízení by zde nemohl být dán účel vyvlastnění jako jedna z obligatorních podmínek pro to, aby k vyvlastnění či nucenému omezení vlastnického práva došlo.
66. Pokud by v důsledku přijetí určité plochy v Územním plánu bylo možné vyvlastnit či nuceně omezit vlastnické právo k pozemkům, je nutné takovou regulaci o to více odůvodnit, neboť v takovém případě již jde o zásah do ústavním pořádkem garantovaného a chráněného vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod.
67. Nehledě na výše uvedené považuje krajský soud za nutné vypořádat rovněž **čtvrtou a pátou návrhovou námitku** navrhovatele – již z jejich obsahu je zřejmé, že tyto spolu obsahově souvisejí. Čtvrtým návrhovým bodem navrhovatel napadal nezákonnost Územního plánu obce Golčův Jeníkov pro pochybení při vypořádání jeho námitek. Posledním, a v pořadí pátým návrhovým bodem, navrhovatel brojil proti neproporcionálnímu řešení přijaté regulace ve vztahu k jeho pozemkům.
68. Krajský soud však obě tyto návrhové námitky hodnotí jako nedůvodné, neboť námitky navrhovatele proti přijatému řešení – zařazení jeho pozemků do dané plochy a s danými regulativy – byly podány opožděně (k tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022 – 25, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2023, č. j. 3 As 237/2020 – 54).

69. Ze správního spisu ale i z tvrzení navrhovatele plyne, že zastupitelstvo města Golčův Jeníkov (dále jen „zastupitelstvo odpůrce“) na svém zasedání dne 31. 5. 2012 usnesením č. 066/2012 rozhodlo o pořízení nového Územního plánu pro město Golčův Jeníkov. Dne 27. 9. 2013 požádal odpůrce v souladu s § 46 odst. 1 stavebního zákona o pořízení Územního plánu Městský úřad Havlíčkův Brod, Odbor rozvoje města, úsek územního plánování. Dne 18. 12. 2019 se konalo první veřejné projednání návrhu připravovaného Územního plánu. Současně bylo s návrhem Územního plánu zveřejněno i vyhodnocení vlivů návrhu Územního plánu na udržitelný rozvoj území. Veřejná vyhláška o konání veřejného projednání návrhu Územního plánu a zveřejnění vyhodnocení vlivů návrhu na udržitelný rozvoj území byla vyvěšena od 18. 11. 2019 do 27. 12. 2019. Na podkladě doručených stanovisek v rámci veřejného projednání došlo k úpravě návrhu Územního plánu. Během těchto úprav došlo i ke změně vymezení plochy VPS – dopravní infrastruktura silniční (veřejně prospěšná stavba) – WD 7, kdy došlo k jejímu zmenšení. Do zmiňované plochy jsou zařazovány pozemky parc. č. st. XA a parc. č. XB ve vlastnictví navrhovatele.
70. Již na tomto místě však krajský soud zdůrazňuje, že úprava návrhu se netýkala pozemků ve vlastnictví navrhovatele – ty byly i nadále (jako tomu bylo od počátku) zahrnuty ve výše specifikované ploše. Došlo k prostorovému zúžení oné plochy ve prospěch pozemků, které však nejsou ve vlastnictví navrhovatele (uvedené ostatně plyne rovněž z obsahu návrhu, k tomu srov. jeho strany 20 – 21).
71. O upraveném a posouzeném návrhu Územního plánu se konalo dne 19. 5. 2021 opakované veřejné projednání. Současně bylo s návrhem Územního plánu zveřejněno i upravené vyhodnocení vlivů návrhu Územního plánu na udržitelný rozvoj. Veřejná vyhláška o konání opakovaného veřejného projednání návrhu a zveřejnění upraveného vyhodnocení vlivů návrhu na udržitelný rozvoj byla vyvěšena od 19. 4. 2021 do 26. 5. 2021. V této lhůtě podal navrhovatel, tehdy zastoupený JUDr. L. L., advokátkou, proti upravenému návrhu Územního plánu námítky, kterými brojil proti zařazení jeho pozemku parc. č. st. XA do plochy přestavby PG7a a plochy VPS – dopravní infrastruktura silniční (veřejně prospěšná stavba) – WD 7.
72. Jak již bylo výše uvedeno, opakované veřejné projednání bylo nařízeno jen pro tu část návrhu, která se nedotýkala pozemků ve vlastnictví navrhovatele – zařazení jeho pozemků bylo neměnné. Oznámení o jeho konání výslovně zmiňuje, v jakém rozsahu bude návrh projednán.
73. Stavební zákon v § 52 odst. 2 přitom stanoví, že námítky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení. Podle § 53 odst. 2 věta poslední stavebního zákona dále platí, že upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.
74. S ohledem na výše uvedené tak krajský soud dovozuje, že námítky navrhovatele byly podány opožděně. Jejich obsah nesouvisel s úpravou, která byla projednávána na opakovaném veřejném projednání dne 19. 5. 2021.
75. Krajský soud tedy aprobuje postup, při kterém odpůrce k námítkám stěžovatele nepřihlédl, byť se k nim ve skutečnosti poměrně podrobně vyjádřil v rozhodnutí o

námítkách a vyhodnocení připomínek. Krajský soud na tomto místě dále upozorňuje, že navrhovatel ani netvrdil objektivní důvody pro svou pasivitu.

76. Krajský soud dospívá k závěru, že jeho výše prezentovaný názor koresponduje i s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Z té vyplývá, že proporcionalita přijatého řešení (pátý krok algoritmu) nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili. Řízení před soudem totiž není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušných nástrojů správního procesu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2011–43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010–247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013–29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015–53, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016–35, nebo ve věci sp. zn. 7 As 188/2022). Praxi, podle níž v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, potvrdil i Ústavní soud, a to jak v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483), tak i v řadě odmítavých usnesení (ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 3800/11, ze dne 11. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1055/19, či ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. IV. ÚS 97/19).
77. Navrhovatel v pátém návrhovém bodě namítal, že tato judikатурní východiska by měla být v jeho situaci prolomena. Lze mu v obecné rovině přisvědčit, že judikatura správních soudů toto v některých případech připouští. Zásadní je zde usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010–116, č. 2215/2011 Sb. NSS., v němž rozšířený senát vyslovil, 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. Může tak dojít i k tomu, že i ve vztahu k totožnému územnímu plánu může být předchozí pasivita různých subjektů hodnocena odlišně, v závislosti na konkrétních okolnostech, které mohou tuto pasivitu částečně osvětlit. 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.

78. Tyto závěry 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. Vyslovil ale také, že ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. 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. K obdobným závěrům došel ve své judikatuře i Ústavní soud, který např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 uvedl: *„Namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy – a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů – měl [se] Nejvyšší správní soud [...] jejich námitkami věcně zabývat – za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů.“* Nejvyšší správní soud dále dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010–185). Stejně tak Ústavní soud dospěl ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 k obdobným závěrům, tedy že namítaný rozpor zásad územního rozvoje s územní energetickou koncepcí a s § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, může představovat nezákonnost opatření obecné povahy a není tedy otázkou „pouhé“ nepřiměřenosti zásahu do zájmů navrhovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013–29).
79. Krajský soud je tedy přesvědčen, že vyhodnocení námitek navrhovatele vznesených po druhém (opakovaném) veřejném projednání návrhu Územního plánu jako opožděných v dané věci odpovídá shora naznačeným východiskům. Krajský soud naznal, že pasivita navrhovatele, ke které ani nenabídl žádné vysvětlení, znemožňuje soudní přezkum proporcionality přijatého řešení. Dovodil, že otázka zásahu do navrhovatelovy dobré víry a legitimního očekávání (potažmo diskriminace přijatého řešení) je „ryzí“ námitkou mířící proti proporcionalitě napadeného Územního plánu, přičemž takové námitky zpravidla neumožňují prolomit meze soudního přezkumu iniciovaného pasivním navrhovatelem.
80. Krajský soud tedy neshledává v nyní projednávané věci důvod se od judikatury Nejvyššího správního soudu odchýlit, a proto se proporcionalitou regulace obsažené v přijatém Územním plánu ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele a jeho legitimnímu očekávání nezabýval. Postup krajského soudu neodporuje ani judikatuře Ústavního soudu, která se zabývá předvídatelností postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem. Krajským soudem zvolený přístup nezpochybňuje ani ústavní imperativ zákonného a předvídatelného postupu orgánů veřejné moci (srov. náleze ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03 a na něj navazující rozhodnutí).
81. Skutečnost, že čtvrtou a pátou návrhovou námitku krajský soud nehodnotil jako námitky důvodné, však nemá faktický vliv na výsledek nyní projednávané věci a vypořádání těchto námitek již jde spíše nad rámec nutného.
82. V neposlední řadě krajský soud konstatuje, že se již nezabýval obsahovým vypořádáním námitek navrhovatele, které byly vypořádány i přesto, že odpůrce v odůvodnění

Územního plánu konstatoval, že jsou opožděné a tudíž k nim nepřihlíží (následně je ovšem obsahově vypořádal). Takové vypořádání námitek krajský soud již obsahově nehodnotil a nepřezkoumával, neboť vzhledem k tomu, že jde o námitky opožděné, není k nim přihlíženo (respektive nemělo k nim být přihlíženo) v odůvodnění Územního plánu a tato část Územního plánu tak ani nemůže „dohnat“ výše vytýkané nedostatky, které krajský soud v odůvodnění Územního plánu vzhledem k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele shledal. V opačném případě by se totiž krajský soud musel zabývat rovněž proporcionalitou přijatého řešení.

83. S odkazem na vše výše uvedené tak krajskému soudu nezbylo, než návrhu vyhovět a tímto napadené zařazení pozemků navrhovatele včetně přijaté regulace na těchto pozemcích v textové i grafické části Územního plánu Golčův Jeníkov zrušit s účinností ode dne právní moci tohoto rozsudku, jak je uvedeno ve výroku I. To vše s ohledem na dikci § 101d odst. 2 s. ř. s.
84. Dále bude na odpůrci jakým (obsahovým) způsobem a zda vůbec přijme ve vztahu k pozemkům navrhovatele novou regulaci či zda zůstanou (z pohledu nového Územního plánu obce Golčův Jeníkov) tzv. bílými místy. V případě jejich nové regulace je však nezbytné respektovat dikci § 3 správního řádu a odpovídajícím způsobem zjistit stávající stav v daném území.

V. Náklady řízení

85. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměl ve věci úspěch. Navrhovatel byl ve věci plně úspěšný, a soud mu proto přiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které představují jednak zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem. Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupci navrhovatele náleží odměna za dva úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu (převzetí zastoupení, sepsání žaloby) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Výše odměny tak celkem činí 6 200 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 600 Kč. Zástupce navrhovatele je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a tato osoba je plátcem daně z přidané hodnoty, proto je dle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí nákladů řízení též náhrada daně z přidané hodnoty, kterou je tato právnická osoba povinna odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů, tj. 21 % z částky 6 800 Kč (1 428 Kč). Odpůrce tak je povinen zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 13 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce navrhovatele (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § XF s. ř. s.).

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.

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.

Hradec Králové 10. května 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu