



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

navrhovatelů: a) **P. G.**, narozený X
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Vojtěchem Dolinou
sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín

b) **M. G.**, narozená X
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Vojtěchem Dolinou
sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín

proti
odpůrci: **obec Dešná**, IČO: 00568520
sídlem Dešná 88, 763 15 Slušovice
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

za účasti
osob zúčastněných
na řízení: **I. T. M.**
bytem X
II. P. M.
bytem X
zastoupená obecným zmocněncem S. M.
bytem X

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změna č. 1 Územního plánu Dešná – vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 12. 12. 2019

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změna č. 1 Územního plánu Dešná – vydané usnesením zastupitelstva obce Dešná ze dne 12. 12. 2019 se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*, a v rozsahu, kterým došlo v textové části tohoto opatření obecné povahy k vypuštění ploch rekreace specifických forem RX č. 5 a jejich regulace.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli a) na náhradě nákladů řízení částku 26 297 Kč, a to k rukám JUDr. Vojtěcha Doliny, advokáta se sídlem Lešetín IV/777, Zlín, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce b) na náhradě nákladů řízení částku 26 297 Kč, a to k rukám JUDr. Vojtěcha Doliny, advokáta se sídlem Lešetín IV/777, Zlín, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 12. 12. 2019 opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změnu č. 1 Územního plánu Dešná (dále jen „napadené OOP“). Změnovým prvkem L04 napadeného OOP došlo v grafické části Územního plánu Dešná z roku 2012 (dále jen „Územní plán z roku 2012“) ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*. V této ploše navrhovatelé dle svých tvrzení vlastní většinu pozemků a stavbu „Účelová komunikace – zkušební dráha“ (dále jen „polygon“).

II. Stanoviska účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

2. Navrhovatelé namítají, že nemohli polygon užívat z důvodu předběžného opatření stavebního úřadu. Až v roce 2020 navrhovatelé dohledali v archivech územní rozhodnutí Místního národního výboru Slušovice – odboru výstavby ze dne 3. 12. 1987, č. 46/1987 (dále jen „územní rozhodnutí z roku 1987“), a navrhli na základě něj, aby bylo zastaveno řízení o odstranění stavby polygonu a zrušeno předběžné opatření. Napadené OOP představuje zneužití práva a je aktem libovůle. Chybí pro něj legitimní cíl. Lokalita je protkána asfaltovými a šotolinovými povrchy a k zemědělským účelům je nevhodná. Dráha byla vystavena na navážce makadamu. Nevhodnost potvrzuje i Územní plán Dešná z roku 2012. Kroky odpůrce jsou účelové, diskriminační a projevem libovůle. Navrhovatelé

nenechali území ležet ladem, brojili proti předběžnému opatření a na odpůrce se opakovaně obraceli s návrhy podnikatelských záměrů naplňujících účel stanovený územním plánem. Krok odpůrce představuje přetržení kontinuity územního plánování. Ohrožení přírody či životního prostředí podnikatelským záměrem navrhovatelů vyvrací vyjádření Krajského úřadu Zlínského kraje, Odboru životního prostředí. Odpůrce se snaží uzurpovat pravomoc, která náleží nezávislým správním orgánům. Navrhovatelé vykazovali kontinuálně snahu o zprovoznění polygonu, tvrzení odpůrce jsou lživá a jeho postup vykazuje známky podjatosti. Napadené OOP je proto nepřiměřené a nezákonné. Navrhovatelé proto navrhuji zrušení napadeného OOP v rozsahu změnového prvku L04. Na výzvu soudu navrhovatelé potvrdili, že navrhuji změnu celého změnového prvku i ve vztahu k pozemkům, které nejsou v jejich vlastnictví, neboť je na nich umístěna stavba polygonu v jejich vlastnictví.

3. Odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že stavba polygonu byla provedena v rozporu s předpisy a je černou stavbou. Územní rozhodnutí z roku 1987 není rozhodnutím o umístění předmětné stavby, a to již jen z toho důvodu, že bylo vydáno až po jejím vybudování. Neexistuje důvod předpokládat, že by stavba souvisela se souhrnnými pozemkovými úpravami, jichž se územní rozhodnutí týká. Tomu, že se jedná o černou stavbu, nasvědčuje i rozhodnutí o odstranění předmětné stavby, které sice bylo zrušeno, ale odvolací orgán neměl výhrady k hmotněprávnímu posouzení. Nelze předpokládat, že by mělo být návrhu na zastavení řízení o odstranění stavby vyhověno. Jako plocha „rekreace specifických forem“ byly pozemky vymezeny pouze v Územním plánu Dešná 2012. V předcházejícím územním plánu z roku 1998 byla daná plocha vymezena jako zemědělská. Dominantní zemědělské využití pozemků na území obce je pastevectví. Pozemky jsou již od roku 2004 využívány k pastvě dobytka zemědělcem B. Š. Dle zprávy o uplatňování územního plánu za období 2012 – 2017 nebyla návrhová plocha RX č. 5 využita s tím, že vymezení této plochy je v rozporu s prioritami Politiky územního rozvoje České republiky a Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje. Jelikož navrhovatelé opakovaně předkládali návrhy na využití polygonu způsobem, který by byl pro odpůrce nežádoucí, vyvolalo to obavy z nebezpečí pro odpůrce z hlediska zájmu na ochraně životního prostředí a životních podmínek obyvatel. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že proti zachování plochy pro rekreaci specifických forem bylo 66,7 % respondentů (těch bylo 68,1 % z obyvatel obce nad 18 let) a souhlas se změnou na původní plochy zemědělské a přírodní vyjádřilo 65,8 % dotázaných. Specifikace podmínek využití může zahrnovat i změnu ve způsobu využití. K návrhu napadeného OOP byla vydána souhlasná stanoviska a námitky navrhovatelů byly řádně vypořádány, napadené OOP je přezkoumatelné. Legitimním cílem změny územního plánu bylo zamezení ohrožení kulturní krajiny a nezastavěného území a snížení kvality životního prostředí, respektive přírodních hodnot, veřejného zdraví a pohody bydlení. Území se nachází v blízkosti Přírodního parku Vizovické vrchy a v území dočasně uklidněného sesuvu. Potenciální hrozbu by možné využití představovalo pro silně ohrožený druh živočicha mloka skvrnitého. Vlastník pozemku nemá nárok na stanovení podmínek rozvoje plochy dle jeho zájmu. Vymezení plochy RX č. 5 v Územním plánu Dešná 2012 bylo věcně nesprávným řešením, které mohlo vést k závažné kolizi s veřejným zájmem. Vymezení plochy k zemědělským účelům je návratem k využití dle územního plánu z roku 1998. Kritérium vhodnosti je splněno, jelikož přijaté řešení prokazatelně vylučuje hrozící ohrožení zákonem chráněných veřejných zájmů. Potřebnost je dána, neboť změna představovala jediný efektivní právní nástroj v dispozici odpůrce. Požadavek minimalizace zásahu byl dodržen, jelikož cyklostezka je umožněna. Je zajištěna výsledná

harmonie využívání lokality a následek je úměrný sledovanému cíli. Odpůrce proto navrhuje, aby soud návrh zamítl.

4. Osoby zúčastněné na řízení také poukazují na historický vývoj území a zdůrazňují, že občané a zastupitelé byli při projednávání územního plánu roku 2012 neúplně informováni o tom, co se může skrývat pod pojmem bikepark nebo cykloareál. Pojem rekreace specifických forem nevysvětluje žádný předpis. Některé části polygonu jsou veřejně přístupné účelové komunikace. Není pravdou, že by navrhovatelé pozemky a polygon získali v restituci a že by v té době nebylo pochyb o souladu stavby s právními předpisy. Není pravdou, že by navrhovatelé nemohli polygon využívat jako bikepark. Územní rozhodnutí z roku 1987 se polygonu netýká. Provedená změna chráníci občany před hlukem a prachem, je zcela na místě. Činnosti uváděné v územním plánu z roku 2012 jsou nadále možné. Nejedná se o uzavřený areál. Navrhovatelé osoby zúčastněné na řízení stále očerňují.
5. U ústního jednání konaného dne 3. 3. 2021 účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení setrvali na svých stanoviscích. Navrhovatelé při jednání změnili petit návrhu nahrazením slov „v rozsahu změnového prvku L04, kterým došlo ke změně“ slovy „v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně“. Soud usnesením vyhlášeným při jednání tuto změnu připustil. V rámci jednání dále provedl dokazování Územním plánem z roku 2012 a některými z předložených listin a zároveň zdůvodnil neprovedení některých navržených důkazů.

III. Předchozí rozsudky ve věci samé a následný procesní postup soudu

6. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 3. 3. 2021, č. j. 65 A 9/2020-248, (dále také „předchozí rozsudek“) část napadeného OOP zrušil z důvodu neproporcionálního zásahu přijaté regulace do práv navrhovatelů.
7. Nejvyšší správní soud následně na základě kasační stížnosti odpůrce rozsudkem ze dne 10. 3. 2023, č. j. 3 As 111/2021-95, (dále také „zrušující rozsudek“) zrušil předchozí rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Námitky týkající se nesprávného posouzení proporcionality ze strany krajského soudu neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými. Dospěl však k závěru, že zrušením části napadeného OOP pouze v grafické části vznikl podstatný rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu. Zároveň Nejvyšší správní soud upozornil krajský soud na to, že úprava žalobního petitu, ke které došlo na nařízeném jednání dne 3. 3. 2021, není změnou návrhu, ale jeho částečným zpětvzetím. Dodal proto, že bude třeba, aby krajský soud v novém rozhodnutí ve věci rozhodl i o tomto částečném zpětvzetí návrhu.
8. Na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu reagovali navrhovatelé podáním ze dne 19. 6. 2023, v němž uvedli, že ke změně petitu přistoupili v návaznosti na vyslovený názor krajského soudu, že textová část nemění sama o sobě využití území a ke změně dochází grafickou částí. Tento názor se neukázal jako správný. Petit měl směřovat rovněž k textové části, aby nevznikl rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu. Tento požadavek splňoval právě odkaz na změnový prvek L04. Původní petit tak byl správný. K jeho úpravě přistoupili v návaznosti na právní názor krajského soudu a nezamýšleli ji změnit podstatu ani rozsah návrhu. Pokud má být jejich úkon vnímán jako částečné zpětvzetí, pak je nelze připustit, jelikož by bylo způsobilé nastolit protiprávní stav. Jejich stanovisko nesplňovalo náležitosti částečného zpětvzetí. I pokud by tomu tak bylo, soud by

měl upozornit navrhovatele na vady podání. Je otázkou, zda zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ob stojí ve světle jiné jeho recentní judikatury (rozsudek ze dne 9. 2. 2021, č. j. 8 As 398/2018-58). Má-li však být učiněno zadost závaznému právnímu názoru, krajský soud by měl usnesením rozhodnout o částečném zpětvzetí tak, že se nepřipouští a rozhodnout dle původního petitu. Pokud by původní petit soud neshledal za způsobilý k projednání a nenavození protiprávního stavu, navrhuje navrhovatelé alternativní petit.

9. U ústního jednání dne 23. 6. 2023 předseda senátu dle § 119 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) sdělil obsah dosud provedených důkazů a dal účastníkům řízení opětovný prostor pro jejich přednesy. Zástupce navrhovatelů především zopakoval, že nebylo v úmyslu navrhovatelů vzít návrh částečně zpět a navrhnul, aby soud rozhodl dle nově formulovaného petitu, který odpovídá původnímu petitu návrhu. Žalovaný naopak setrval na tom, že návrh byl částečně vzat zpět a nově rozšířit jej již nelze. Podle žalovaného je proto nutno řízení částečně zastavit a návrh zamítnout, neboť vyhověním návrhu by došlo k rozporu mezi textovou a grafickou částí Územního plánu z roku 2012.

IV. Nové posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud předně uvádí, že navrhovatelé osvědčili své vlastnické právo k nemovitostem dotčeným napadeným OOP. Jejich vlastnické právo k velké části pozemků dotčených změnovým prvkem L04 dokládá evidence v katastru nemovitostí. Jejich vlastnické právo k polygonu pak vyplývá z čl. IV Dohody o skončení nájmu a vydání pozemků 2. 11. 1992. Osoby zúčastněné na řízení potvrdily při ústním jednání, že polygon se nachází také na jejich pozemcích, nicméně žádné vlastnické nároky ke stavbě polygonu neuplatňují. Soud proto shledal, že navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu.
11. Před tím, než soud přistoupí k věcnému přezkumu napadeného OOP, musí nejprve vymezit, o jakém závěrečném návrhu (v jakém znění) rozhodoval. Závěrečný návrh byl totiž navrhovateli v průběhu soudního řízení několikrát upraven.
12. Navrhovatelé původně navrhovali, aby soud vydal rozsudek s následujícím zněním výroku ve věci samé: *„Opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změna č. 1 Územního plánu Dešná – vydané usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 12. 12. 2019 se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku v rozsahu změnového prvku L04, kterým došlo ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*.“*
13. V rámci ústního jednání konaného dne 3. 3. 2021 navrhovatele upravili závěrečný návrh tak, že nahradili slova *„v rozsahu změnového prvku L04, kterým došlo ke změně“* slovy *„v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně“*. Tuto úpravu petitu soud vyhodnotil jako změnu návrhu ve smyslu § 95 odst. 1 o. s. ř. Tuto změnu usnesením vyhlášeným při ústním jednání podle citovaného ustanovení připustil a v souladu s takto změněným petitem rozhodl svým předchozím rozsudkem o částečném zrušení napadeného OOP.
14. V návaznosti na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu pak navrhovatelé ve svém podání ze dne 19. 6. 2023, které bylo následně také zástupcem navrhovatelů prezentováno při ústním jednání dne 23. 6. 2023, upřesnili svůj závěrečný návrh tak, že se opět domáhají vydání rozsudku tak, jak byl formulován v původním návrhu. Alternativně, pokud by soud nepovažoval tento závěrečný návrh za způsobilý k projednání a nenavození protiprávního

stavu, navrhli následující znění výroku ve věci samé: „*Opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změna č. 1 Územního plánu Dešná – vydané usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 12. 12. 2019 se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*, a v rozsahu, kterým došlo v textové části tohoto opatření obecné povahy k vypuštění ploch rekreace specifických forem RX č. 5 a jejich regulace.*“

15. V rámci ústního jednání dne 23. 6. 2023 soud sdělil zástupci navrhovatelů, že původní znění petitu nepovažuje za dostatečně jednoznačné s ohledem na to, že napadené OOP nedefinuje změnový prvek L04. V reakci na to zástupce navrhovatelů uvedl, že navrhovatelé proto požadují, aby soud rozhodl dle alternativního petitu, tj. vydal rozsudek s meritorním výrokem ve znění: „*Opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změna č. 1 Územního plánu Dešná – vydané usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 12. 12. 2019 se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*, a v rozsahu, kterým došlo v textové části tohoto opatření obecné povahy k vypuštění ploch rekreace specifických forem RX č. 5 a jejich regulace.*“
16. Soud rozhodoval o závěrečném návrhu v tomto posledním znění, a to aniž by rozhodoval o připuštění změny návrhu či o částečném zastavení řízení, a to z následujících důvodů.
17. V první řadě soud uvádí, že svým předchozím usnesením o připuštění změny návrhu vyhlášeným při ústním jednání dne 3. 3. 2021 nebyl při dalším rozhodování vázán. Usnesení o připuštění změny návrhu je totiž usnesením, kterým se toliko upravuje vedení řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 2/2021-48; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz, respektive www.nsoud.cz). Jak stanoví § 55 odst. 2, věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), takovým usnesením soud není vázán. Ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že připuštění změny návrhu při jednání dne 3. 3. 2021 bylo chybným procesním krokem krajského soudu, neboť se nejednalo o změnu návrhu. Jelikož soud tímto procesním krokem není vázán a v mezidobí došlo k dalšímu upřesnění petitu, bylo předchozí vadné usnesení o připuštění změny návrhu fakticky zkonsumováno a nebyl dán důvod pro jeho formální zrušení. K nápravě předchozího procesního pochybení došlo tím, že soud dále jednal a rozhodoval o návrhu tak, jak byl nově navrhovatelem formulován. Zároveň nebyl dán zákonný důvod pro opětovné rozhodování o připuštění změny návrhu, neboť se jednalo toliko o upřesnění návrhu (viz dále).
18. Jelikož ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu plyne, že podle svého obsahu měla být změna závěrečného návrhu provedena při jednání dne 3. 3. 2021 vyhodnocena jako částečné zpětvzetí návrhu, vážil soud další kroky, které by měly být ze strany krajského soudu činěny v návaznosti na toto hodnocení projevu vůle navrhovatelů. Krajský soud souhlasí s odpůrci v tom, že v případě zpětvzetí návrhu soud nezkoumá například důvody zpětvzetí či splnění dalších podmínek řízení a přistoupí rovnou k zastavení řízení (viz např. odpůrcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 Afs 248/2019-28). To ovšem platí pouze v případě, že je projev vůle navrhovatele jednoznačný a perfektní. Pokud tomu tak není, musí být nejprve odstraňovány nedostatky obsahové či formální stránky takového projevu vůle.

19. V první řadě platí, že v případě zpětvzetí návrhu nesmí projev účastníka zanechávat pochybnosti o svém obsahu a smyslu (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 1970, sp. zn. 56/69, uveřejněné pod č. R 82/1970 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 8/1970). To potvrzuje také komentářová literatura – viz např. DRÁPAL, Ljubomír. § 96 [Zpětvzetí návrhu]. In: DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád I, II*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 628–629): „*Zpětvzetím návrhu se rozumí procesní úkon navrhovatele (žalobce), z jehož obsahu jednoznačně vyplývá (projev vůle v tomto směru nesmí vzbuzovat pochybnosti o svém obsahu a smyslu), že na projednání svého návrhu zcela, popřípadě v přesně určené části, nemá zájem, a že je srozuměn s tím, že o jeho návrhu nebude v tomto rozsahu soudem meritorně rozhodnuto. Není-li tento procesní úkon navrhovatele (žalobce) jednoznačný a neurčitost nebo nesrozumitelnost projevu jeho vůle se nepodařilo odstranit (§ 43) nebo podmiňuje-li navrhovatel (žalobce) zpětvzetí návrhu a na stanovené podmínce trvá (např. bere návrh zpět za podmínky, že žalovanému nebude přiznána náhrada nákladů řízení), nemůže takový úkon vyvolat zamýšlené účinky a soud k němu nepřihlíží.*“
20. Ačkoliv tedy krajský soud při novém projednání věci v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vyhodnotil projev vůle navrhovatelů učiněný při jednání dne 3. 3. 2021 podle jeho obsahu jako částečné zpětvzetí návrhu, nemohl jej hodnotit jako projev vůle zcela jednoznačný v tom smyslu, že by nezanechával žádné pochybnosti o tom, že navrhovatelé jím usilovali o to, aby bylo řízení částečně zastaveno a o části návrhu již nebylo rozhodováno. Navrhovatelé totiž neuváděli, že návrh berou zpět, že jej omezují nebo že žádají, aby o části návrhu nebylo rozhodováno, potažmo aby bylo řízení částečně zastaveno. Poté, co byl krajský soud Nejvyšším správním soudem upozorněn na nesprávné hodnocení obsahu projevu vůle navrhovatelů, bylo na krajském soudu, aby nejprve odstraňoval vady projevu vůle navrhovatelů a zjistil, zda navrhovatelé skutečně usilují o to, aby o části jejich návrhu nebylo meritorně rozhodováno.
21. Před tím, než však soud tyto kroky učinil, postavili navrhovatelé ve svém podání ze dne 19. 6. 2023 na jisto, že jejich projev vůle představoval toliko formulační úpravu petitu, nikoliv částečné zpětvzetí návrhu. Z tohoto důvodu soud nemohl přistoupit k částečnému zastavení řízení. Zároveň soud po podrobnějším rozboru textu „*v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně*“ musí konstatovat, že vyjádření navrhovatelů nutně nemuselo znamenat požadavek na zrušení toliko grafické části OOP, nýbrž také požadavek na zrušení celého regulativu (změnového prvku), který je toliko identifikován v grafické části napadeného OOP. Krajský soud proto nehodnotí vyjádření navrhovatelů jako účelové.
22. I v případě, že by soud vyhodnotil projev vůle navrhovatelů učiněný u jednání dne 3. 3. 2021 (tj. úpravu petitu návrhu) jako zcela jednoznačný, nemohl by řízení částečně zastavit také proto, že se jednalo o úkon imperfektní. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2016, 8 As 80/2016-36, ústně do protokolu učiněný dispozitivní úkon účastníka řízení (jakým je i částečné zpětvzetí návrhu) vyvolává zamýšlené účinky jen tehdy, obsahuje-li též podpis tohoto účastníka (resp. jeho zástupce). Jestliže je tedy takový úkon učiněn ústně v rámci soudního jednání, stane se perfektním až ve chvíli, kdy jej účastník řízení nebo jeho zástupce stvrdí podpisem protokolu o jednání.
23. I tento nedostatek byl v rámci opakovaného projednání věci odstranitelný, pokud by bylo částečné zpětvzetí návrhu navrhovateli či jejich zástupcem stvrzeno podpisem dodatečně. Ani v tomto případě však již nebyl prostor pro to, aby soud činil kroky k nápravě imperfektního úkonu navrhovatelů, neboť ti v podání ze dne 19. 6. 2023 projevíli

jednoznačnou vůli, aby soud rozhodl o celém předmětu řízení tak, jak od počátku navrhovali.

24. Nejvyšší správní soud dal ve svém zrušujícím rozsudku jasně najevo, že původní závěrečný návrh bylo nutné vnímat širěji, než jako návrh na zrušení grafické části napadeného OOP (v opačném případě by nemohla být změna ze dne 3. 3. 2021 Nejvyšším správním soudem vůbec hodnocena jako částečné zpětvzetí návrhu). Jediná tomu odpovídající možnost interpretace původního závěrečného návrhu je taková, že se jím navrhovatelé domáhali zrušení celého změnového prvku L04 se všemi jeho aspekty a projevy v grafické i textové části napadeného OOP. Tomuto rozsahu plně odpovídá i poslední úprava závěrečného návrhu, kterou soud také převzal do výroku I. tohoto rozsudku. Nelze proto přisvědčit odpůrci, že by touto úpravou docházelo k nepřipustnému rozšíření návrhu. Původní závěrečný návrh podle názoru soudu nebylo možné převzít do výroku rozsudku, neboť změnový prvek L04 nebyl definován a zrušení napadeného OOP v rozsahu tohoto změnového prvku by nebylo zcela určité. Poslední úprava závěrečného návrhu je pak toliko formulační úpravou, která směřovala právě ke zjednotnění rozsahu navrhovaného zrušení části napadeného OOP.
25. Jak plyne například z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2001, sp. zn. 20 Cdo 688/99, pouhá úprava (konkretizace) návrhu není změnou návrhu, která by vyžadovala souhlas soudu dle § 95 odst. 1 o. s. ř. Konkrétně v rozsudku ze dne 26. 11. 1997, sp. zn. 2 Cdon 302/97, Nejvyšší soud jako takovou úpravu (upřesnění) vyhodnotil situaci, kdy žalobce podal návrh na vydání nemovitosti, který posléze upravil tak, že nadále žádá o vyklízení nemovitosti. Situace v nyní projednávané věci je podle názoru soudu analogická. Navrhovatelé se totiž různými petity stále domáhali téhož, pouze v reakci na poučení ze strany soudu usilovali o vhodnou formulaci závěrečného návrhu, který by soud mohl převzít do svého rozsudku. Soud proto vyhodnotil jednotlivé změny petitu jako upřesnění, které není změnou návrhu ve smyslu § 95 o. s. ř.
26. S ohledem na výše uvedené soud rozhodoval o závěrečném návrhu výroku ve věci samé ve znění: *„Opatření obecné povahy č. 1/2019 – Změna č. 1 Územního plánu Dešná – vydané usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 12. 12. 2019 se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*, a v rozsahu, kterým došlo v textové části tohoto opatření obecné povahy k vypuštění ploch rekreace specifických forem RX č. 5 a jejich regulace.“*
27. Krajský soud v Brně následně na základě včas podaného návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), přistoupil k přezkoumání napadeného OOP, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
28. Navrhovatelé namítají jednak nezákonnost napadeného OOP, respektive jeho části, jednak jeho neproporcionalitu. Pokud však jde o namítanou nezákonnost, tu navrhovatelé nekonkretizují. Veškerá návrhová argumentace se podle názoru soudu pojí k namítané nepřiměřenosti napadeného OOP. Soud proto pouze v obecné rovině konstatuje, že způsobu, jakým je nově regulováno využití dotčené plochy, nebrání konkrétní zákonná úprava, a je tudíž *stricto sensu* zákonný (tj. odhlédne-li soud od přiměřenosti či vhodnosti takové regulace).

29. Pokud pak jde o namítanou neproporcionalitu napadeného OOP, v této části Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu vyslovené v jeho předchozím rozsudku plně aproboval. Soud proto dále zopakuje své úvahy, na základě kterých dospěl k závěru, že napadené OOP je ve sporné části neproporcionální.
30. Výchozím bodem pro posouzení proporcionality napadeného OOP je primárně regulace obsažená v předchozí územně plánovací dokumentaci, tj. v Územním plánu z roku 2012. Přiměřenost či nepřiměřenost napadeného OOP soud posuzuje z hlediska změny, kterou přináší právě napadené OOP, tj. změny oproti Územnímu plánu z roku 2012. Tento územní plán je samostatným opatřením obecné povahy, které mohlo být předmětem samostatného soudního přezkumu. Nedošlo-li k jeho zrušení soudem, musí soud vycházet z presumpce jeho správnosti. Ostatně v případě, že soud zruší opatření obecné povahy, které toliko změnilo dřívější opatření obecné povahy, dochází k „obživnutí“ této dřívější regulace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210). Právě tato bezprostředně předcházející regulace je tedy zcela klíčová pro posouzení přiměřenosti napadeného OOP, které ji změnilo. Veškerá dřívější regulace může toliko přiblížit historický vývoj regulovaného území, nemůže však být důvodem pro závěr o přiměřenosti či nepřiměřenosti napadeného OOP.
31. Ve světle výše uvedeného tedy pro soud není zcela stěžejní to, jak bylo dotčené území využíváno na přelomu 80. a 90. let, neboť napadené OOP nepředstavuje změnu v regulaci oproti tomuto stavu a případný vyhovující rozsudek ani nemůže znamenat obnovení tohoto stavu. Soud proto neshledal napadené OOP nepřiměřeným pouze z toho důvodu, že znemožňuje navrhovatelům provádět na polygonu testovací jízdy automobilů či automobilové závody, k čemuž byl na přelomu 80. a 90. let polygon využíván (tato skutečnost je mezi účastníky nesporná). Z tohoto důvodu soud nepovažoval ani za potřebné vést podrobnější dokazování k tomu, v jakém rozsahu se tyto testovací a závodní jízdy na předmětném polygonu konaly (v této otázce není mezi účastníky řízení a osobami zúčastněnými na řízení zcela shoda).
32. Podobně nemůže být shledáno napadené OOP přiměřené na základě argumentu, že před rokem 2012 bylo dané území regulováno jako zemědělská plocha (což opět účastníci řízení prohlásili za nesporné). Historické využívání území pro zemědělské účely má jistě v rámci územního plánování určitou váhu při zvažování vhodné a přiměřené regulace do budoucna. Na druhou stranu s ohledem na výše uvedené nelze říci, že by dané území sloužilo historicky právě pouze a jen pro zemědělské účely, neboť užívání polygonu pro testování automobilů (či konání automobilových závodů) zcela jistě nespadá pod zemědělskou činnost. Kromě toho z provedeného dokazování (například z předložených fotografií či leteckých snímků) vyplývá, že účelové komunikace jsou v daném území do značné míry zachovány a v teoretické rovině je tak možné navázat jak na původní účel polygonu, tak na zemědělskou činnost na zatravněných plochách. Argumenty obou stran poukazující na historické využití území (před rokem 2012) lze proto považovat za rovnocenné. Způsoby využití dotčeného území před rokem 2012 rozhodně nepředurčuje toto území ke konkrétnímu způsobu využití v současnosti ani budoucnosti.
33. Pro soud není podstatné ani to, zda je stavba polygonu černou stavbou, jak tvrdí odpůrce (k této otázce soud proto neprováděl dokazování). Územní plán z roku 2012 s touto stavbou zjevně počítá, a to i po změně provedené napadeným opatřením obecné povahy (vychází například z toho, že přístup k ploše OX č. 6 je zajištěn stávajícími účelovými komunikacemi). Za situace, kdy řízení o odstranění stavby není pravomocně skončeno,

musí soud primárně vycházet ze stavu faktického, z něhož ostatně vycházel i sám odpůrce při přijímání napadeného OOP. Navíc z hlediska územního plánování by mělo být zvažováno možné budoucí využití území s ohledem na jeho aktuální faktický stav. Dokud nebylo pravomocně nařízeno odstranění stavby polygonu, dotváří tato stavba charakter území, od něhož se nutně odvíjí možnosti jeho regulace. Soud tím nemá na mysli to, že by se měl územní plán přizpůsobovat nově vzniklým černým stavbám, nýbrž to, že dřívější regulaci, která určitou stavbu zohledňovala, nelze měnit s odůvodněním, že se jedná o stavbu černou (ačkoliv nebylo pravomocně nařízeno její odstranění), a v nové regulaci její existenci ignorovat.

34. Územní plán z roku 2012 spornou plochu reguloval jako plochu rekreace specifických forem RX č. 5 s označením „*Bike park*“. Hlavním využitím této plochy měla být podle územního plánu specifická rekreace, přípustným využitím pak cykloport (bike park), lezecké centrum (adventure park), související dopravní a technická infrastruktura, veřejné prostranství, krajinná zeleň, související občanská vybavenost. Napadeným OOP pak byla tato plocha změněna na stabilizovanou plochu Z a S*.
35. Hlavním využitím plochy Z s označením „*Plochy zemědělské*“ je po účinnosti napadeného OOP zemědělský půdní fond, přípustným využitím pak související dopravní a technická infrastruktura slučitelná s hlavním využitím, stavby, zařízení a opatření pro zemědělství, vodní hospodářství, ochranu přírody a krajiny pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, stavby a zařízení slučitelné s hlavním využitím (např.: drobná architektura - sochy, pomníky, informační tabule, odpočívadla), zeleň, malé vodní plochy. Jako podmíněné přípustné využití je označeno oplocení a ohrady pro chov lesní zvěře a hospodářských zvířat (farmový chov zvěře, obory) za podmínky nezneškodnění krajinného rázu, zachování prostupnosti územím (zejména respektování ÚSES) a obhospodařování ZPF, cykloport (cyklostezky, cyklotrasy) za podmínky respektování přírodních hodnot. Do nepřípustného využití spadají stavby, činnosti, zařízení a opatření, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím nebo narušující kvalitu prostředí vlivy provozu, stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů a stavby, zařízení a jiná opatření, které zlepšují podmínky využití pro účely rekreace a cestovního ruchu (např. hygienická zařízení, ekologická a informační centra) vč. staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí s výjimkou cyklistických a naučných stezek a drobné architektury, oplocení s výjimkou podmíněně přípustného oplocení.
36. Hlavním využitím plochy S* s označením „*Plochy smíšené nezastavěného území*“ je po účinnosti napadeného OOP zemědělský půdní fond, zeleň, plochy vodní, přípustným využitím pak stavby, zařízení a opatření pro zemědělství a lesnictví, vodní hospodářství, ochranu přírody a krajiny pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, stavby a zařízení slučitelné s hlavním využitím, drobná architektura, sochy, pomníky, informační tabule, odpočívadla, přístřešky, v odůvodněných případech dopravní a technická infrastruktura. Plocha S* umožňuje také podmíněné přípustné využití jako oplocení a ohrady pro chov lesní zvěře a hospodářských zvířat (farmový chov zvěře, obory) za podmínky nezneškodnění krajinného rázu, zachování prostupnosti územím (zejména respektování ÚSES) a obhospodařování zemědělských pozemků a dále cykloport (cyklostezky, cyklotrasy) za podmínky respektování přírodních hodnot. Jako nepřípustné využití ploch S* jsou označeny činnosti a zařízení, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím nebo narušující kvalitu prostředí vlivy provozu, stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů, oplocení s výjimkou podmíněně přípustného

oplocení, stavby a technická opatření pro účely rekreace a cestovního ruchu včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí s výjimkou cyklistických a naučných stezek a drobné architektury.

37. Změna regulace dotčených pozemků napadeným OOP byla odůvodněna následovně: „Zastavitelná plocha č. 5 byla vymezena v platném územním plánu Dešná jako plocha návrhová specifická výhradně pro cyklo sport (jízda v terénu se skoky přes terénní nerovnosti, příp. umělé překážky na cyklistických speciálech). Vymezení plochy č. 5 využívalo skutečnosti existence bývalého automobilového polygonu, který zabíral plochu od paty svahu až po horizont, vč. terénních deformací (zlomů a zvlněného reliéfu). Směrové a výškové řešení dráhy tak bylo vhodné pro realizaci tzv. singltreků pro náročnou (adrenalinovou) terénní cyklistiku. K takovému využití v uplynulém období nedošlo. Ze zprávy o uplatňování vyplynul požadavek na úpravu podmínek využití plochy a zrušení části plochy, kdy vypuštění požaduje vlastník dotčených pozemků. Nastavené podmínky využití plochy umožňovaly do jisté míry libovůli výkladu pojmu „plocha specifické rekreace,“ v důsledku čehož by mohlo dojít k ohrožení kulturní krajiny, snížení kvality životního prostředí, resp. přírodních hodnot a pohody bydlení (zejména v případě připuštění činnosti, které lze charakterizovat jako sportovní či zábavní, ale jsou při nich užívána motorizovaná technika). Plocha č. 5 se nachází v území dočasně uklidněného sesuvu (viz kap. B/1, odst.3, bod 25; obr č. 1) a jakákoliv činnost resp. kombinace činností (např. zářezy způsobené plošnou výstavbou při patě svahu, neodborné provádění terénních úprav většího rozsahu, opakované dynamické otřesy těžkou technikou jako např. provozem vysloužilé kolové či pásové vojenské techniky, které by mohly vyvolat aktivaci svahových deformací, je vyloučeno. K využití plochy č. 5 bylo provedeno v minulosti dotazníkové šetření obce mezi občany (rezidenty) s účastí 68,1% (111 osob) z celkového počtu 163 dotazovaných osob, jehož výsledkem byl požadavek na zrušení plochy č. 5 jako celku (66,7% z došlých odpovědí) s ohledem na zachování malebnosti sídla a krajiny a pohody bydlení. Plocha č. 5 byla prověřena a vzhledem k požadavku na zrušení části plochy č. 5 jejich vlastníky (žádost č. V3) bylo shledáno ponechání zbytku plochy č. 5 jako nekoncepční. Plocha č. 5 byla vymezena s ohledem na celý rozsah bývalého automobilového polygonu ve vazbě na plochu č. 6 (rozhledna) a dálkovou cyklotrasu č. 46 Beskydsko – Karpatskou magistrálu, což v případě vyhovění požadavku V3 znamená rozdělení plochy č. 5 na dvě části, tj. přerušení kontinuity uvažované dráhy pro terénní cyklo sport. Ponechání takto vzniklých ploch s přerušením uvažované dráhy postrádá logiku v provozu. S ohledem na výše uvedené a především vzhledem k ochraně veřejných zájmů (ochrana nezastavěného území před účinky hluku a vibrací, ochrana ZPF, ochrana přírody a krajiny a veřejného zdraví) byla celá plocha č. 5 vypuštěna. Pozemky dotčené změnou byly vymezeny v souladu s právním stavem. Cyklo sport za podmínek respektování přírodních hodnot – viz kap. A/I.2b výroku - je podmíněně přípustná činnost v plochách zemědělských či smíšených nezastavěného území – viz kap. A/I.6b výroku.“
38. Odpůrce nad rámec odůvodnění napadeného OOP v řízení před soudem doplnil, že dotčené pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu a byly i v době po roce 2012 využívány k zemědělské činnosti (pasevctví). Provozování této zemědělské činnosti bylo účastníky prohlášeno za nesporné (sporným byl rozsah této zemědělské činnosti, respektive spíše hodnocení významu této skutečnosti). Na druhou stranu tato zemědělská činnost zjevně nebyla provozována na samotné stavbě polygonu, který tvoří síť zpevněných pozemních komunikací. Jak již soud uvedl, charakter daného území rozhodně nepředurčuje toto území k zemědělskému využití. Argument dosavadním zemědělským užíváním dotčených pozemků by soud hodnotil jako relevantní (a také zcela zásadní), kdyby navrhovatelé z vlastní vůle dlouhodobě nevyužívali prostor poskytnutý jim Územním plánem z roku 2012 k realizaci jiné činnosti. Z provedeného dokazování však plyne opak. Navrhovatelé

seznámili odpůrce s několika záměry, které hodlali realizovat. Soud v tuto chvíli nehodnotí to, nakolik byly tyto záměry skutečně realizovatelné z hlediska souladu s Územním plánem z roku 2012, v každém případě se ze strany navrhovatelů nejednalo toliko o účelové jednání ve snaze vykázat jakoukoliv aktivitu pouze za účelem zachování možnosti dané Územním plánem z roku 2012. To, že dosud žádná z navrhovaných rekreačních aktivit nebyla zrealizována, bylo navíc dáno prodlužováním příslušných správních řízení a také existujícím předběžným opatřením Městského úřadu ve Slušovicích (dále jen „stavební úřad“) ze dne 13. 4. 2001, č. j. SÚ-10036/01/Ga/Rozh. (dále jen „přeběžné opatření“), které navrhovatelům uložilo povinnost zdržet se užívání stavby „Účelová komunikace – zkušební dráha Dešná“.

39. Za situace, kdy rekreačnímu využití území do značné míry bránilo desítky let trvající předběžné opatření stavebního úřadu, nelze navrhovatelům vyčítat, že nevyužili nabízené možnosti (což odůvodnění napadeného OOP prezentuje jako jeden z důvodů převedení pozemků do ploch Z a S*). Nelze hovořit o tom, že by se navrhovatelé zcela dobrovolně rozhodli využívat své nemovitosti toliko pro zemědělské účely. Úplatné či bezúplatné poskytnutí travnatých ploch k pastevectví lze v tomto případě hodnotit jako racionální postup vyvolaný primárně vnějšími okolnostmi, nikoliv výlučně svobodnou vůlí navrhovatelů.
40. Dalším důvodem pro provedenou změnu je pak dle odůvodnění napadeného OOP to, že původně užitý pojem „plocha specifické rekreace“ je zneužitelný, neboť jeho výklad může být příliš volný. Tento důvod přitom plně koresponduje s popisem historického vývoje za účinnosti Územního plánu z roku 2012 prezentovaným účastníky řízení i osobami zúčastněnými na řízení. Napadené OOP je zjevně reakcí na to, že se odpůrce „zalekl“ toho, že by na dané ploše mohla být provozována činnost, kterou Územní plán z roku 2012 podle něj neumožňoval. Jasně to dokumentuje také Zpráva o uplatňování územního plánu za období 2012 – 2017, která poukázala na to, že *„[v]zhledem k široce nastaveným podmínkám pro využití plochy, které mohou mít negativní dopady na zachování udržitelného rozvoje území, je třeba prověřit a lépe specifikovat podmínky pro využití této plochy. [...] Ve sledovaném období došlo k hrozbě v podobě možného využití ploch RX pro činnosti ohrožující životní prostředí s negativními dopady na stávající obyvatelstvo obce, kdy obec nemá tak kvalitní dopravní infrastrukturu, aby plocha RX mohla být využita dle v současné době široce navrženého využití, které může mít i značně rušivý charakter.“*
41. Soud připouští, že odpůrce zjevně původně zamýšlel plochu RX regulovat tak, že na nich nebude možné provozovat rekreační aktivity, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí či pohodu bydlení v obci. Takovou aktivitou by mohla být například jízda vysloužilé vojenské techniky, kterou v jednom ze svých záměrů navrhovatelé zmínili. Představa odpůrce o využití plochy se však promítla spíše do označení plochy a jejího přípustného využití, nikoliv do hlavního využití, které bylo označeno do značné míry neurčitě jako „specifická rekreace“. Odstranění této neurčitosti mohlo být podle názoru soudu legitimním důvodem pro změnu územního plánu. I upřesnění či stanovení určitých omezujících kritérií sice představuje omezení vlastnického práva, avšak jde zjevně o mírnější nástroj, než radikální změna způsobu využití území. Jestliže upřesnění dosavadního regulativu sleduje legitimní cíl (a napravení neurčitosti regulativu takovým legitimním cílem je), toto upřesnění je přiměřené, zachovává podstatu dosavadní regulace, podstatu vlastnického práva navrhovatelů a s tím spojeného práva na podnikání, nelze je podle názoru soudu považovat za neproporcionální zásah do těchto práv.

42. Napadené OOP však soud nehodnotí jako pouhou konkretizaci dosavadní regulace, respektive napravení zjištěné neurčitosti této regulace. Odpůrce šel zjevně nad tento rámec (ačkoliv i Zpráva o uplatňování územního plánu za období 2012 – 2017 navrhovala toliko prověření a specifikování podmínek pro využití předmětné plochy) a změnovým prvkem L04 jednoznačně zamezil navrhovatelům v širší škále do té doby přípustných činností. Nelze souhlasit s argumentací, že původně měla být plocha RX využita toliko pro cyklo sport s tím, že tato činnost je přípustná i v plochách Z a S* po účinnosti napadeného OOP. Územní plán z roku 2012 výslovně připouštěl také další využití jako je lezecké centrum, resp. adventure park. A aniž by se soud pokoušel o jakkoliv extenzivní výklad pojmu „specifická rekreace“, zcela jistě lze nalézt řadu dalších rekreačních činností, které by na dané ploše bylo možné realizovat i při plném respektu k životnímu prostředí a pohodě bydlení (jako např. paintball, terénní koloběžky či zorbing). Nové znění územního plánu jistě představuje zásadní překážku pro realizaci takovýchto podnikatelských záměrů. Dokonce i samotná realizace bike parku je v režimu nové regulace do značné míry diskutabilní, neboť by odpůrce mohl s úspěchem argumentovat tím, že připuštění cyklo sportu sledovalo toliko jako cíl umožnění veřejnosti využít polygon jako veřejně přístupnou cyklostezku. Realizace jakýchkoliv drobných staveb jako zázemí pro rekreační činnost včetně cyklo sportu je v tuto chvíli značně nejistá, přičemž již tato nejistota zásadním způsobem omezuje výkon práva na podnikání, neboť podnikatelská činnost je zde podmíněna nejistou investicí. Samotná komplexnost změny využití dotčené plochy proto svědčí o tom, že cílem odpůrce ani nebylo „dovyprávět“ regulativ obsažený v Územním plánu z roku 2012. Je zřejmé, že se odpůrce chtěl „pojistit“ a *de facto* se postavil do role správního orgánu schvalujícího každý konkrétní záměr.
43. Odpůrce jakožto obec má v rámci územního plánování jistě poměrně široké možnosti regulace rozvoje svého území. Tyto možnosti však nejsou bezmezné, neboť právo obce na samosprávu se zde střetává především s vlastnickými právy majitelů nemovitostí v regulovaném území. Obec proto musí rozlišovat situace, kdy jedná jako regulátor a kdy jedná jako vlastník svých pozemků. Pouze na svých pozemcích má právo úzce vymezovat, které konkrétní záměry jsou z hlediska jejích zájmů či zájmů občanů obce na daných pozemcích vhodné. Ve vztahu k pozemkům jiných vlastníků může pouze do budoucna stanovit obecnou regulaci a nepřisluší jí uzurpovat si schvalovací pravomoci jiných správních orgánů, nebo dokonce samotné vlastnické právo majitele pozemku a rozhodovat o tom, jaký konkrétní záměr bude na tomto pozemku realizován s ohledem na jeho vhodnost, jak ji hodnotí občané obce či její představitelé. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, obec není svrchovaným pánem nad územím.
44. Přijetím napadeného opatření obecné povahy přitom podle názoru soudu došlo k tomu, že odpůrce do značné míry vyprázdnil obsah vlastnického práva navrhovatelů k polygonu a zároveň učinil vše pro to, aby na polygonu mohl realizovat vlastní zájmy (resp. zájmy svých občanů), když určil jedinou konkrétní rekreační aktivitu, kterou lze na polygonu provozovat. Odpůrce se tímto postavil do role onoho svrchovaného pána nad územím. Nutno podotknout, že přinejmenším někteří občané obce považují předmětné účelové komunikace za veřejně přístupné (viz vyjádření osob zúčastněných na řízení), což by *de facto* znamenalo, že by odpůrce mohl v konečném důsledku svůj konkrétní záměr na nemovitostech navrhovatelů přímo realizovat proti vůli navrhovatelů (pro cyklo sport na veřejně přístupných účelových komunikacích není nezbytně nutné žádné zázemí, a tudíž ani nevyžaduje žádnou stavební činnost či dodatečnou regulaci). Územní plánování se zde

stalo nástrojem pro prosazování vlastních zájmů odpůrce v maximální možné míře při současném razantním omezení vlastnického práva navrhovatelů. Takový zásah do vlastnického práva navrhovatelů (a jejich práva na podnikání) proto hodnotí jako zjevně nepřiměřený.

45. S ohledem na výše uvedené soud posoudil změnu provedenou napadeným OOP ve vztahu k předmětným pozemkům jako zcela zásadní změnu v regulaci dotčeného území, která představuje přetržení kontinuity územního plánování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50) a jako taková nepřiměřeným způsobem zasahuje do vlastnického práva navrhovatelů a jejich práva na podnikání. Soud připouští reálný základ obav odpůrce z realizace činností, které by mohly být negativně vnímány jeho obyvateli, a stejně tak připouští jeho oprávnění reagovat na zjištění, že plocha RX byla vymezena příliš neurčitě. Přijetí napadeného OOP však soud hodnotí jako neadekvátní reakci na uvedenou obavu a jako vybočení z mezí toho, co lze ještě označit za upřesnění neurčitého regulativu. Nelze připustit, aby odpůrce z opatrnosti zakázal téměř jakoukoliv činnost na určitém pozemku toliko z obavy, že by vlastník mohl na pozemku teoreticky realizovat nějakou rušivou činnost. Takovou regulaci zdaleka nelze považovat za nejšetrnější způsob zásahu do vlastnického práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Je nutno vzít v úvahu, že velká část potenciálně rušivých činností podléhá schválení správních orgánů, které při své rozhodovací činnosti zpravidla berou v úvahu míru možného narušení různých veřejných i soukromých zájmů. Odpůrce nemůže zcela nahradit jejich činnost tím, že v rámci územního plánu úzce vymezí pro každou plochu takřka jedinou konkrétní přípustnou činnost, která odpovídá jeho představě o nerušivém využívání území.
46. Odpůrce se zcela jistě také mohl bránit v konkrétních správních řízeních stanoviskům správních orgánů, potažmo dotčených orgánů ohledně interpretace jeho územního plánu, což ostatně také činil. Soud však nepovažuje za přípustné, aby se nástrojem takové obrany stala změna územně plánovací dokumentace, tj. aby tato změna směřovala přímo k ovlivnění výsledku konkrétního probíhajícího správního řízení. Obec je ve správním řízení v postavení „standardního“ účastníka řízení a s ohledem na požadavek rovnosti zbraní není možné, aby v rámci své procesní obrany využívala svého mocenského postavení tím, že změnila regulaci, která je podkladem pro správní řízení. Interpretace obsahu opatření obecné povahy odpůrce ze strany správních orgánů má pochopitelně pro odpůrce zásadní význam z hlediska vyhodnocování územně plánovací dokumentace a může vést případně k její změně do budoucna. Pokud však má odpůrce za to, že jím přijatá regulace je v konkrétním správním řízení, jehož je účastníkem, nesprávně interpretována, má usilovat jako každý jiný účastník řízení o to, aby došlo standardní cestou ke zvrácení podle něj nesprávného právního názoru správního orgánu, tj. opravnými prostředky, případně žalobou ke správnímu soudu. Je-li přesvědčen o tom, že jím přijatá regulace je jednoznačná, není důvod pro to, aby do územně plánovací dokumentace zasahoval jen proto, aby nemusel přesvědčovat správní orgán či soud o správnosti vlastní interpretace. Lze připustit, aby přistoupil k úpravě územně plánovací dokumentace, pokud v souvislosti s dosavadními správními řízeními shledá, že dosavadní regulace vyžaduje upřesnění. Ani v tomto případě by však cílem nemělo být zabránění realizace konkrétního záměru, který je předmětem probíhajícího správního řízení, nýbrž skutečně pouze konkretizace regulace do budoucna – pro jakékoliv budoucí záměry. Je-li smyslem „koncretizace“ zabránění konkrétnímu záměru, dochází fakticky k obcházení zákona, neboť mocenské oprávnění v podobě přijetí územně plánovací dokumentace je zneužíváno k zásahu do konkrétního správního řízení

(či jiného postupu správního orgánu) a je tím zásadním způsobem narušována rovnost zbraní.

V. Shrnutí a náklady řízení

47. Soud z výše uvedených důvodů ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil napadené opatření obecné povahy v rozsahu, kterým došlo v grafické části tohoto opatření obecné povahy ke změně zastavitelné plochy rekreace specifických forem RX č. 5 na stabilizovanou plochu zemědělskou Z a plochu smíšenou nezastavěného území S*, a v rozsahu, kterým došlo v textové části tohoto opatření obecné povahy k vypuštění ploch rekreace specifických forem RX č. 5 a jejich regulace. Soud tuto část opatření obecné povahy zrušil dnem právní moci tohoto rozsudku, neboť neshledal důvod pro odložení účinků tohoto rozsudku. Zrušením části napadeného opatření obecné povahy nedochází ani k dočasnému ohrožení možných dotčených veřejných zájmů. Jednak je prostor pro ochranu těchto zájmů v jednotlivých správních řízeních týkajících se záměrů na dotčeném území, jednak dotčené území není ponecháno zcela bez regulace územním plánem. Ve zrušené části dochází k obnovení původní úpravy Územního plánu z roku 2012 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210).
48. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Soud rozhodl souhrnně o náhradě nákladů řízení o návrhu i kasační stížnosti, neboť pro účely citovaného ustanovení je rozhodující celkový úspěch ve věci (nikoliv například pouze dílčí úspěch v řízení o kasační stížnosti). Navrhovatelé byli ve věci úspěšní, soud jim proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. Náklady řízení každého z navrhovatelů sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč a z poloviny částky připadající na odměnu a náhradu hotových výdajů jejich společného zástupce. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5., § 12 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za šest úkonů právní služby (příprava a převzetí věci, seps návrhu, účast při jednání soudu dne 3. 3. 2021, seps vyjádření ke kasační stížnosti, seps vyjádření ze dne 20. 6. 2023 a účast při jednání soudu dne 23. 6. 2023) 6 x 4 960 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 6 x 300 Kč. Zástupci dále vznikl nárok na náhradu za promeškaný čas (cestou ke dvěma jednáním soudu a zpět 12 x ½ hodiny, tj. celkem 1 200 Kč) a nárok na náhradu cestovních výdajů. Náhrada cestovních výdajů za cestu k jednání soudu dne 3. 3. 2021 a zpět činí 1 076 Kč (za jízdu v délce 196 km při průměrné spotřebě 4 l / 100 km, průměrné ceně nafty 27,20 Kč / l a základní náhradě za použití vlastního vozidla ve výši 4,40 Kč za 1 km). Náhrada cestovních výdajů za cestu k jednání soudu dne 23. 6. 2023 a zpět činí 1 365 Kč (za jízdu v délce 196 Km při průměrné spotřebě 4 l / 100 km, průměrné ceně nafty 44,10 Kč / l a základní náhradě za použití vlastního vozidla ve výši 5,20 Kč za 1 km). Jelikož je zástupce advokátem v advokátní společnosti, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 7 392 Kč. Celková výše nákladů řízení každého z navrhovatelů tak činí 26 297 Kč.
49. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Kasační stížnost je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno, 23. června 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu