



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **Ing. F. H., DiS.**
bytem X

proti odpůrci: **Štěpánov nad Svratkou**
sídlem Štěpánov nad Svratkou 23

o návrhu na zrušení Změny č. IIA územního plánu městyse Štěpánov nad Svratkou vydané usnesením zastupitelstva městyse Štěpánov nad Svratkou č. 27/2022 ze dne 20.9.2022,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel podal dne 6.10.2023 zdejšímu soudu návrh, kterým se domáhá zrušení Změny č. IIA územního plánu odpůrce, vydané usnesením zastupitelstva odpůrce č. 27/2022 dne 20.9.2022, účinné od 12.10.2022 (dále jen „Změna č. IIA“).

2. Navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. X v k.ú. X. Dne 2.9.2019 podal žádost o zařazení části tohoto pozemku do zastavitelného území v rámci přípravy změny územního plánu odpůrce (odpůrce žádost zaevidoval, o čemž navrhovatele vyrozuměl písemností č.j. OB/765/2019/KU). Na základě nesouhlasných stanovisek dotčených orgánů nebyla Změnou č. IIA plocha, v níž se nachází pozemek navrhovatele, jakkoli řešena.

II. Shrnutí obsahu návrhu a procesních stanovisek účastníků řízení

3. Navrhovatel namítá, že odpůrce vyřadil jeho pozemek z řešení v rámci změny územního plánu v rozporu s požadavkem přiměřenosti, bez dostatečných důvodů, postupem se znaky libovůle a diskriminace; odkazuje přitom na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11.12.2013, č.j. 9 AOs 1/2012-48.
4. V rámci projednávání změny územního plánu došlo k jejímu rozdělení na změnu A a B, čímž byli vlastníci dotčených pozemků automaticky rozděleni do dvou nerovnoprávných skupin. Ti, jichž se dotkla Změna č. IIA, již nyní vědí, jaká práva a povinnosti jsou s jejich pozemky spojena a je zajištěna jejich právní jistota. S druhou skupinou je zacházeno jinak, nerovně. Bez právního důvodu byli „odděleni do problémové části“ změny územního plánu č. IIB, která se nachází „na bodu mrazu“ (již rok neproběhlo veřejné projednání). Navrhovatel namítá, že v důsledku tohoto postupu došlo k porušení jeho legitimního očekávání, a to bez bližšího odůvodnění, pouze s odkazem na nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů.
5. Navrhovatel uvádí, že na jeho žádost ze dne 2.9.2019 odpůrce v rámci změny územního plánu nereflektoval, proti čemuž uplatnil dne 17.8.2022 námitku. Tato námitka nebyla doposud vypořádána.
6. Podle navrhovatele přijetí původně navrhované změny jako celku nic nebránilo; navrhovatel dovozuje, že cílem takového postupu bylo, aby marně uplynula lhůta k podání podnětu k zahájení přezkumného řízení či podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Rozdělení na „bezproblémové“ a „problémové“ žadatele v rámci pořízení změny územního plánu tak zakládá nedůvodnou nerovnost v jejich právech. Navrhovatel má rovněž za to, že postup odpůrce byl veden zaujatostí vůči jeho žádosti.
7. Nezařazením plochy pozemku navrhovatele do Změny č. IIA došlo k nezákonnému zkrácení na jeho právech, porušení jeho legitimního očekávání (plynoucího z přijetí žádosti navrhovatele pořizovatelem změny územního plánu) a zákazu diskriminace ve smyslu čl. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, dále k porušení zásady šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), a k porušení principu proporcionality.
8. Navrhovatel nesouhlasí s tím, že odpůrce tento postup odůvodnil odkazem na stanoviska dotčených orgánů, která má za nepřezkoumatelná, zjevně účelová, chybná a neodborná. Stanovisko Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 8.11.2021, č.j. KUJI 99565/2021, je stíženo i vadou nicotnosti (neboť pozemek navrhovatele byl do záboru půdy biotopu velkých savců zařazen chybně).
9. Navrhovatel proto navrhuje, aby zdejší soud napadené opatření obecné povahy zrušil. Na svém procesním postoji navrhovatel setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem, včetně repliky k vyjádření odpůrce.

10. Odpůrce předně zpochybňuje aktivní legitimaci navrhovatele a poukazuje na § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), s tím, že zaevidování žádosti nezaručuje žádnému žadateli o změnu územního plánu nárok na naplnění jeho očekávání ohledně kladného vyřízení jeho žádosti. Navrhovatel může svůj pozemek nadále využívat, jen na něm nemůže stavět rekreační objekt; odpůrce přitom dlouhodobě vyvíjí aktivní činnost k tomu, aby i část původně zamýšlené změny územního plánu byla (v zájmu všech žadatelů hodlajících v dané lokalitě realizovat své stavební plány) schválena. Odpůrce poukazuje na to, že tento proces nebyl doposud ukončen, proto je lichý argument navrhovatele ohledně uplynutí roční lhůty k přezkumu eventuální přijaté změny územního plánu, která se bude týkat plochy, v níž se nachází pozemek navrhovatele.
11. Odpůrce má tedy návrh za neopodstatněný a navrhuje jeho zamítnutí. Na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

III. Posouzení věci

12. Pokud jde o přípustnost návrhu a podmínky řízení, ty má zdejší soud za splněné.
13. Podle § 101b odst. 1 s.ř.s. lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Byl-li návrh podán dne 6.10.2023, byl podán s ohledem na účinnost Změny č. IIA (12.10.2022) včas.
14. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Území odpůrce je regulováno územním plánem, který byl dotčen Změnou č. IIA. Navrhovatel je vlastníkem nemovitosti v katastrálním území odpůrce (městysu Štěpánov nad Svratkou) a namítá dotčení na svých právech (právu vlastnickém); o jeho legitimaci k podání návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. tak není pochyb. Zda v důsledku Změny č. IIA došlo materiálně ke zkrácení navrhovatele na jeho právech, je již otázkou věcného posouzení (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
15. O pasivní legitimaci odpůrce nevznikly v průběhu řízení jakékoli pochybnosti (§ 101a odst. 3 s.ř.s.). Zdejší soud rozhodoval o věci bez jednání za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s.ř.s.
16. Úkolem zdejšího soudu v nyní posuzované věci je zjistit, zda si odpůrce nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně a zda k omezení práv navrhovatele Změnou č. IIA skutečně došlo, a pokud ano, zda jde o omezení v nezbytně nutné míře vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a jeho důvody jsou zřetelně seznatelné.
17. Navrhovatel v tomto řízení hájí své vlastnické právo, přičemž zpochybňuje věcné řešení zvolené odpůrcem v tom smyslu, že odpůrce měl jeho pozemek zahrnout do změny regulativů plynoucích ze stávajícího územního plánu a změnit regulativ využití jeho pozemku na rodinnou rekreaci (v rámci plochy Z3.II). Navrhovatel přitom odvozuje porušení svého legitimního očekávání na takovou změnu územního plánu od své žádosti ze dne 2.9.2019, kterou se obrátil na starostku obce a požádal o zařazení části jeho parcely do zastavitelného území, a to do plochy rekreace rodinné (plocha Z3.II), z důvodu plánovaného umístění stavby pro rodinnou rekreaci. Proti výslednému postupu odpůrce pak podal navrhovatel dne 17.8.2022 námitku, v níž argumentuje v zásadě shodně jako v návrhu podaném zdejšímu soudu.

18. Pokud jde o klíčovou námitku dotčení na právech navrhovatele v důsledku nezařazení plochy jeho pozemku do Změny č. IIA, té zdejší soud přisvědčit nemůže.
19. Jak plyne ze stanovisek účastníků řízení a ze soudu předložené dokumentace k napadenému opatření obecné povahy, není sporu o tom, že pozemku navrhovatele se přijatá Změna č. IIA netýká. Na základě nesouhlasných stanovisek dotčených orgánů byla ze zastavitelných ploch vyřazena plocha Z3.II rekreace rodinné a pro veřejné projednání již byla tato plocha z návrhu opatření obecné povahy vypuštěna. Plánovaný záměr na ploše, jejíž součástí je i pozemek navrhovatele, tedy není součástí vydané Změny č. IIA. Jak plyne z textové části Změny č. IIA, po veřejném jednání byla změna územního plánu rozdělena na dvě části – Změnu č. IIA, která byla vydána, a změnu č. IIB (jejíž součástí je původní záměr změny regulativu týkající se mimo jiné i využití pozemku navrhovatele), která bude dále projednávána.
20. V postavení navrhovatele se po přijetí Změny č. IIA tudíž nic nezměnilo, jeho práva nebyla nikterak přijatým opatřením obecné povahy dotčena, jeho dosavadní právní poměry se nijak nezměnily. V případě navrhovatele by se tak zrušením napadené změny územního plánu na jeho právním postavení nic nezměnilo (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2020, č.j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS).
21. V této souvislosti je vhodné připomenout, jaké jsou cíle a funkce územních plánů. Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Orgány územního plánování koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů. Územní plánování s ohledem na ochranu přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, a ochranu krajiny coby podstatné složky prostředí života obyvatel a základu jejich totožnosti, určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území (§ 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“). Lze doplnit některé konkrétní úkoly územního plánování, kterými podle stavebního zákona jsou úkoly: stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území (§ 19 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona); prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání (§ 19 odst. 1 písm. c/ stavebního zákona); stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství (§ 19 odst. 1 písm. d/ stavebního zákona); či stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území (§ 19 odst. 1 písm. e/ stavebního zákona).

22. Uspořádání práv a zájmů různých vlastníků nemovitostí v dané lokalitě zvolenou regulací daného území je výlučně v pravomoci obce jakožto územně samosprávného celku. Územní plán obce přitom musí vypořádat kolize práv a zájmů vlastníků se zájmy obce jakožto územně samosprávného celku z hlediska jejího územního rozvoje a naplnění cílů sledujících ochranu urbanistických či jiných hodnot a zvolené řešení musí nalézt odraz v odůvodnění přijaté úpravy regulace území. Zároveň je třeba zdůraznit, že stanoviska dotčených orgánů jsou závazným podkladem pro územní plán a jsou součástí procesu jeho pořizování (§ 4 odst. 2 písm. b/, § 47 odst. 2, § 52, § 54 odst. 2 stavebního zákona); výsledné řešení musí být vždy v souladu se závaznými stanovisky dotčených orgánů.
23. Pokud jde o zmíněná stanoviska dotčených orgánů, která byla příčinou navrhovatelem napadaného postupu odpůrce, v textové části Změny č. IIA odpůrce s odkazem na jejich obsah uvádí důvody, které ho k vyřazení záměru plochy Z3.II z navrhovaného řešení vedly. Šlo o stanovisko Městského úřadu Bystřice nad Pernštejnem, odboru životního prostředí (stanovisko č.j. BYS 197762021/OŽP/Ba 1 ze dne 4.11.2021), který s navrženou plochou změny Z3.II z hlediska ochrany přírody a krajiny nesouhlasil a podrobně zdůvodnil, proč se z pohledu ochrany krajinného rázu jedná o nekonceptní rozšiřování zastavitelných ploch do volné krajiny. Stejně tak Krajský úřad kraje Vysočina, odbor životního prostředí a zemědělství (stanovisko č.j. KUJI 99565/2021 ze dne 8.11.2021) z hlediska zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, s návrhem nesouhlasil, neboť navržená zastavitelná plocha Z3.II pro rodinnou rekreaci byla vymezena v ploše „biotop velkých savců“, jejímž cílem je zajistit dostatečný životní prostor s ohledem na výskyt zvláště chráněných druhů. Z textové části Změny č. IIA dále plyne, že dne 16.3.2022 proběhlo jednání s Městským úřadem Bystřice nad Pernštejnem, odborem životního prostředí (pokus o dohodu). Dotčený orgán ve svém stanovisku ze dne 4.5.2022, č.j. BYS/10170/2022/OŽP/Ba2, potvrdil své původní stanovisko. Zastavitelná plocha Z3.II tak byla na základě nesouhlasů dotčených orgánů s jejím vymezením z návrhu změny územního plánu odpůrce pro veřejné projednání vyřazena a její řešení bylo převedeno do změny č. IIB (ze stanovisek účastníků řízení plyne, že změna č. IIB doposud nebyla přijata).
24. Požadavkům stavebního zákona tak odpůrce dostál, jeho postup nenese žádné znaky libovůle a navrhovateli (a další skupině vlastníků) v textové části Změny č. IIA dostatečně vysvětlil, proč část navrhovaných ploch (záměrů) z přijímané změny územního plánu (v případě navrhovatele šlo o plochu Z3.II) vypustil. Navrhovateli tedy byly důvody, které odpůrce vedly k uvedenému postupu, srozumitelně sděleny. Zdejší soud přitom souhlasí s odpůrcem v tom, že argument navrhovatele ohledně „uplynutí lhůt“ pro přezkumné řízení dle správního řádu, či v rámci správního soudnictví, je zcela lichý v situaci, kdy právní poměry navrhovatele nebyly žádnou změnou doposud dotčeny.
25. Dovolává-li se navrhovatel jiného řešení daného území, tak k tomu zdejší soud odkazuje na přílehlavé závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11.8.2021, č.j. 7 As 357/2020-29, podle něhož „*Ve vztahu k podanému návrhu je správní soudy při přezkumu aktů územního plánování postupují v souladu se zásadou minimální ingerence. Soudní přezkum slouží k ochraně konkrétních (úpravou dotčených) práv a nemůže vést k tomu, aby soud ve svém rozhodnutí zavazoval odpůrce k nějakému domnělému nejlepšímu řešení. Pokud by tak postupoval, neúměrně by zasahoval do autonomie rozhodování dotčeného subjektu (obce, kraje, atd.). Soud má tedy rozhodovat pouze o tom, zda konkrétní napadená regulace splňuje zákonné podmínky či*

nikoliv (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007 č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019 - 23). S ohledem na rozsah přezkumu soud nemůže odpůrce zavázat, aby do budoucna přistoupil ke změnám požadovaným stěžovatelem. Nelze žádným způsobem predikovat, jak by odpůrce při následném pořizování další změny územního plánu postupoval, či ho k tomu dokonce zavázat.“

26. Pokud napadeným opatřením obecné povahy nedochází k žádné změně regulativů plochy, v níž se nachází pozemek navrhovatele, tak přezkum zdejšího soudu je v nyní posuzované věci vyčerpán právě a jediné závěrem, že odpůrce na výše citovaná stanoviska dotčených orgánů odkázal a v souladu se stavebním zákonem z nich při procesu přípravy změny územního plánu vycházel. Jeho postup při přijetí Změny č. IIA byl dostatečně zdůvodněn a nevykazuje žádné znaky diskriminace či zaujatosti vůči navrhovateli. Blíže není potřeba se, s ohledem na předmět přezkumu zdejšího soudu, obsahem výše uvedených stanovisek v mezích návrhových bodů zabývat; jinak by tomu bylo v případě, pokud by stanoviska dotčených orgánů byla podkladem pro změnu právních poměrů navrhovatele. Tak tomu v nyní posuzované věci ale není.
27. Odkazuje-li navrhovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.12.2013, č.j. 9 Aos 1/2012-48, tak závěry tohoto rozsudku ohledně přezkumu opatření obecné povahy správními soudy nejsou s výše citovanou judikaturou v rozporu, neboť se týkají soudního přezkumu řešení, která právní poměry vlastníků nemovitostí opatřením obecné povahy mění. Na situaci navrhovatele tudíž citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu nedopadá.
28. Pokud jde o odkaz navrhovatele na jeho nevypořádanou námitku ze dne 17.8. 2022, tak podle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.
29. Podle zdejšího soudu v textové části opatření obecné povahy popisuje důvody zúžení předmětu navrhované změny a vyřazení plochy Z3.II z přijatého řešení. Pokud jde o námitky proti obsahu samotné Změny č. IIA v přijaté podobě, tak navrhovatel v námitce ze dne 17.8.2022 naopak usiluje o to, aby byl jeho pozemek do Změny č. IIA zařazen. Takové právo navrhovatele však z ničeho neplyne, tím spíše ne ze žádosti navrhovatele ze dne 2.9.2019, z níž nelze dovozovat ani legitimní očekávání kladného vyřízení jeho žádosti. Přestože navrhovatel může subjektivně vnímat, že se jedná o postup v rozporu s jeho očekáváními, tak, jak již bylo výše zdůrazněno, realizovat „požadavek“ navrhovatele a dalších vlastníků nemovitostí v rámci řešení územního plánu je v kompetenci zastupitelstva odpůrce, které je ovšem ve své činnosti vázáno požadavky stavebního zákona (mimo jiné stanovisky dotčených orgánů) a úkolem územního plánování není pouze reflektovat soukromé zájmy vlastníků nemovitostí v daném území, nýbrž koncepčně vyřešit jejich střet s dalšími hodnotami a veřejnými zájmy. Proto ani adresné nevypořádání námitky navrhovatele ze dne 17.8.2022 nemůže mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy.
30. Zdejší soud uzavírá, že napadenou Změnou č. IIA navrhovatel nebyl zkrácen na svých vlastnických právech. V postupu odpůrce nelze shledat ani prvky diskriminace navrhovatele (kupř. že by byl jediným vlastníkem, jehož pozemek by nebyl v rámci určité plochy do její

změny, bez uvedení důvodu, zařazen) ani libovůle, neboť zvolený postup odpůrce řádně s odkazem na stanoviska dotčených orgánů zdůvodnil.

31. Na základě výše uvedených skutečností zdejší soud dospěl k závěru, že návrh je nedůvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s.ř.s. zamítl.

V. Náklady řízení

32. O nákladech řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Navrhovatel ve věci nebyl úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. To by náleželo procesně úspěšnému odpůrci, ovšem obecně platí, že obcím se v případě úspěchu v soudním řízení správním zpravidla náhrada nákladů řízení nepřiznává, neboť disponují odborným právním aparátem a náklady vzniklé v souvislosti se soudním řízením tak nepřesahují rámec nákladů jejich běžné úřední činnosti. I v nyní posuzované věci zdejší soud k takovému závěru dospěl. Proto odpůrci náhrada nákladů řízení nebyla přiznána.

Poučení:

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

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

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

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

Brno 4. ledna 2024

David Raus v.r.
předseda senátu