



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Polácha a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. ve věci

navrhovatele: **Ing. J. M.**,
bytem X
zastoupen Mgr. Pavlem Douchou,
advokátem, se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha

proti
odpůrci: **Obec Rozdrojovice**,
se sídlem Na Dědině 7, 664 34 Rozdrojovice
zastoupený Mgr. Davidem Záhumenským,
advokátem, se sídlem třída Kpt. Jaroše, 1922/3, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu Rozdrojovice ze dne 20. 3. 2023

takto:

- I. Ve vztahu k zastavitelné ploše Z6 se Opatření obecné povahy – Změna č. 2 Územního plánu Rozdrojovice, vydaná usnesením Zastupitelstva obce Rozdrojovice dne 20. 3. 2023, dnem právní moci tohoto rozsudku **ruší** v bodě 23, v textu: „Maximální výšková hladina zástavby v zastavitelných plochách a plochách přestavby se stanovuje na jedno nadzemní podlaží + podkroví (v případě šikmé střechy), nebo jedno nadzemní podlaží + 2 ustupující podlaží (v případě ploché střechy).“
- II. Ve zbývajícím rozsahu se návrh **zamítá**.

- III. Odpůrce **je povinen** navrhovateli zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 17 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Pavla Douchy, advokáta, se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha.

O d ů v o d n ě n í:

I. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

1. Včas podaným návrhem, doručeným Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“ či „zdejší soud“), se navrhovatel domáhal zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu Rozdrojovice ze dne 20. 3. 2023 (dále též „Změna č. 2“), a to v části – bodu 23 této změny.
2. Žalobce je výlučným vlastníkem nemovitostí zapsaných na LV č. X, vedeném pro katastrální území R., tj. pozemků p. č. XA, XB, XC, XD a XE. Pozemky p. č. XA a XB se pak nachází v ploše, která je od roku 2016 upravena Územní studií Lokalita U Kříže (dále též „územní studie“). Změnou č. 2 dochází k dotčení jeho vlastnického práva, neboť nepřiměřeným a nešetrným způsobem omezuje možnost využití jeho pozemků a zasahuje do jeho práva na legitimní očekávání, aniž by tato omezení byla ve Změně č. 2 jakkoliv odůvodněna.
3. Navrhovatel dále shrnul dosavadní regulaci lokality U Kříže. Lokalita U Kříže je v Územním plánu Rozdrojovice (dále též „ÚP Rozdrojovice“) vedena jako zastavitelná plocha Z6. ÚP Rozdrojovice ve znění Změny č. 1 (s účinností od 1. 11. 2018) stanovil, že *pro zastavitelnou plochu Z6 se výšková hladina zástavby stanovuje na jedno nadzemní podlaží s možností obytného podkroví nebo 2 nadzemní podlaží*. V odůvodnění Změny č. 1 je pak uvedeno: *Podmínky prostorového uspořádání jsou upraveny tak, že se v zastavitelné ploše Z6 připouští i stavby rodinných domů se dvěma nadzemními podlažími bez specifikace tvaru střechy. Úprava je vyvolána potřebou uvést do souladu prostorové podmínky stanovené v Územní studii Rozdrojovice, Lokalita u Kříže, která byla zpracována do podmínek stanovených v původním, nyní již neplatném územním plánu. Lokalita U Kříže je v současné době zčásti zastavěna dle původní prostorových podmínek.* Změnou č. 1 se ÚP Rozdrojovice přihlásil k řešení, které bylo přijato v územní studii. V dobré víře v takto stanovený regulativ žalobce, stejně jako ostatní vlastníci, tyto pozemky v této lokalitě pořizovali a investovali do zpracování projektové dokumentace pro jejich budoucí stavební využití.
4. Navrhovatel dále uvedl, že Změnou č. 2 došlo bez jakéhokoliv odůvodnění ke zcela radikálnímu omezení možnosti výstavby v plochách bydlení – bydlení v rodinných domech. Maximální výšková hladina zástavby v zastavitelných plochách a plochách přestavby byla stanovena na jedno nadzemní podlaží + podkroví (v případě šikmé střechy), neboť jedno nadzemní podlaží + 2 ustupující podlaží (v případě ploché střechy). Za ustupující podlaží se považuje obytný prostor s plochou střechou nad 2. nadzemním podlažím, který příslušnou částí obvodové konstrukce ustupuje za průčelí objektu (směřujícím do veřejného prostoru) o 3 m. Přitom ale v lokalitě U Kříže již existuje četná zástavba, která uvedené podmínky nesplňuje, neboť vychází z regulativů stanovených v doposud platné územní studii. Navrhovateli pak není zřejmé, jaký cíl regulace provedená prostřednictvím Změny č. 2 sleduje. Na vlastníky stavebních pozemků, kteří výstavbu dosud nestihli realizovat, je tak nově uplatňována zjevně

diskriminační regulace, kdy okolní (již realizovaná zástavba) tyto regulativy dodržovat nemusí.

5. Navrhovatel dále uvedl, že odůvodnění Změny č. 2 zcela postrádá vysvětlení, z jakého důvodu došlo ke zpřísnění dosavadní prostorové regulace podle územní studie a došlo k omezení maximální výškové hladiny v zastavitelných plochách a plochách přestavby na jedno nadzemní podlaží + podkroví (v případě šikmé střechy), nebo jedno nadzemní podlaží + 2 ustupující podlaží (v případě ploché střechy). Není ani zřejmé, z jakého důvodu je pro ustupující podlaží stanoveno, že má ustupovat o 3 m. Navrhovatel zde odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 1. 2020, č.j. 9 As 171/2018-50.
6. Navrhovatel dále namítal nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva (odkázal zde na rozhodnutí NSS ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008). Navrhovatel si nechal vypracovat projektovou dokumentaci pro dvoupodlažní rodinný dům se sedlovou střechou. Dne 19. 12. 2022 požádal orgán územního plánování o vydání závazného stanoviska k záměru „*Novostavba rodinného domu, parc. č. XA a XB R.*“. Na základě požadavku orgánu územního plánování navrhovatel změnil projekt tak, aby byla dodržena výšková hladina 7,5 m, přičemž se však jednalo o stavbu se dvěma nadzemními podlažími. Dne 24. 2. 2023 orgán územního plánování navrhovateli sdělil, že závazné stanovisko se považuje za souhlasné a bez připomínek. Až následně dne 20. 3. 2023 byla vydána Změna č. 2, která jeho záměr učinila nerealizovatelným, neboť stanovila, že dvoupodlažní rodinné domy musí mít v celé obci plochou střechu a druhé podlaží musí být ustupující. Navrhovatel považuje další omezení v podobě požadavku na plochou střechu a zejména pak na to, aby 2 nadzemní podlaží bylo ustupující o 3 m, za excesivní a šikanózní zásah do jeho práv. Tento zásah zmařil investici navrhovatele, který si nechal vypracovat projektovou dokumentaci v dobré víře, vycházející z regulace stanovené v územní studii.
7. Dle navrhovatele je tento zásah odpůrce zcela nešetrný a diskriminační zásah do jeho vlastnického práva. Jedná se o projev libovůle odpůrce, který je ve zjevném nepoměru k veřejnému zájmu na využití území obce. Regulativ zavedený Změnou č. 2 umožňující pouze nízkopodlažní zástavbu (bungalovy) povede k motivaci stavebníků využívat v maximální možné míře stavební pozemky v jejich ploše. Přitom cílem by mělo být motivovat stavebníky stavět do výšky (v rozumných mantinelech venkovské zástavby, které doposud byly vytyčeny výškou 7,5 m) a ponechat tak větší část stavebního pozemku nezastavěnou, osázenou zelení, která má v době klimatické změny tolik potřebnou ochlazovací funkci. Tlak na jednopodlažní zástavbu je v rozporu s úkoly a cíli územního plánování dle § 19 odst. 1 písm. g) zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) resp. § 39 písm. m) zák. č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále jen „nový stavební zákon“). Celá lokalita U Kříže pak spadá do II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Ochrana půdy před zastavěním jistě neprospěje, jsou-li stavebníci nuceni své domy rozprostřít do plochy, aby dosáhli požadované podlahové plochy. Rodinné domy se dvěma patry s výškovou limitací 7,5 m, pak charakter venkovské zástavby nenarušují, ale do ní patří, což je i patrné z již existující zástavby v Rozdrojovicích. Žalobce k tomu doložil fotodokumentaci.

II. Obsah vyjádření odpůrce

8. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že by návrh měl být posuzován velice přísně kvůli procesní pasivitě navrhovatele, který neměl žádný objektivně ospravedlnitelný důvod. Navrhovatel vůči návrhu územního plánu neuplatnil námitky, a navíc je celý návrh v podstatě založen na nepřiměřenosti zásahu, což není u pasivního vlastníka přípustné. Odpůrce zde odkázal na § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, podle kterého návrh procesně pasivního vlastníka má být nikoliv zamítnut, ale dokonce odmítnut. Mělo by tak být postupováno, neboť přechodné ust. § 334 a nového stavebního zákona se na věc nevztahuje.
9. Odpůrce dále uvedl, že ani tak by nebyly splněny podmínky pro přípustnost přezkumu opatření obecné povahy (dále též „OOP“). Z ustálené judikatury správních soudů totiž plyne, že neuplatnil-li navrhovatel v průběhu procesu pořizování územního plánu věcné námitky a jeho procesní pasivita nevyplývá z objektivních okolností, pak se soud nemůže zabývat přiměřeností řešení obsaženého v napadeném územním plánu (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2023, č.j. 55 A 128/2020-128).
10. Navrhovatel pak jenom ve stručnosti naznačuje, že Změna č. 2 nebyla řádně odůvodněna, přičemž právě to považuje za pochybení, pro které by měl soud napadenou část Změny č. 2 zrušit. Neuvádí ale, v čem přesně tvrzený nedostatek porušuje normy chránící zásadní veřejné zájmy nebo v čem se nová regulace blíží vyvlastnění. Odpůrce se navíc domnívá, že odůvodnění obecnou úroveň požadovanou judikaturou splňuje (vzhledem k pasivitě navrhovatele), proto v souladu s judikaturou není dán důvod pro zrušení předmětné regulace (odpůrce zde opětovně odkázal na shora uvedený rozsudek).
11. Odpůrce závěrem uvedl, že navrhovatel se domáhá zrušení celého bodu 23 Změny č. 2, avšak nevysvětluje, jak se ho uvedená regulace v souhrnu týká a proč by měla být zrušena jako celek. Ve svém návrhu se zaměřuje toliko na výškovou regulaci v zastavitelných plochách, tj. na pouhý jeden bod uvedené regulace obsažené v bodě 23. Soud by tedy neměl jeho návrhu vyhovět. Ostatně pokud by navrhovatel podal vůči regulaci námitky, které uplatňuje u soudu, odpůrce by na ně reagoval a odůvodnění by bylo doplněno.

III. Replika navrhovatele

12. Navrhovatel v replice zdůraznil, že v posuzované věci má být postupováno podle dosavadních právních předpisů, tj. stavebního zákona. Znovu zdůraznil, že z odůvodnění Změny č. 2 není zřejmé, z jakého důvodu došlo ke zpřísnění dosavadní prostorové regulace podle územní studie a k omezení maximální výškové hladiny v zastavitelných plochách a plochách přestavby na jedno nadzemní podlaží + podkroví (v případě šikmé střechy), nebo jedno nadzemní podlaží + 2 ustupující podlaží (v případě ploché střechy), nebo proč pro ustupující podlaží je stanoveno, že má ustupovat právě o 3 m. Odůvodnění Změny č. 2 tak ani v té nejobecnější rovině nedává představu o záměrech zpracovatele, neboť fakticky zcela chybí. Jde-li o rozsah návrhu, pak navrhovatel uvedl, že je na soudu, zda zruší celý bod 23 Změny č. 2 nebo jen jeho konkrétní část upravující maximální výškovou hladinu v zastavitelných plochách a plochách přestavby.

IV. Právní posouzení soudu

13. Napadenou část opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu Rozdrojovice krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II., dílu 7, ustanovení § 101a a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s.ř.s.), ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a příslušnost odpůrce k vydání, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání této změny (§ 101b odst. 3 s.ř.s.), přičemž dospěl k závěru, že návrh je částečně důvodný (§ 101d odst. 2).

Posouzení podmínek řízení

14. Před meritorním posouzením návrhu se krajský soud nejprve zaměřil na posouzení splnění procesních podmínek řízení, jakožto základního předpokladu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Těmito podmínkami řízení je existence opatření obecné povahy, jež je napadáno v návrhu, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a dále formulace závěrečného návrhu
15. Územní plán, jakož i jeho změna, se podle ustanovení § 43 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 55 odst. 2 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu a v tomto směru není pochyb o tom, že napadené usnesení zastupitelstva obce Rozdrojovice skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Zcela v souladu s požadavky zákona dle ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s. je taktéž závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení konkrétně vymezené části ÚP.
16. Podmínka aktivní legitimace navrhovatele je taktéž splněna, pokud navrhovatel tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemku regulovaného územním plánem. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: „(...) *potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem.*“ Krajský soud v této souvislosti odkazuje taktéž na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém tento uvádí, že aktivní procesní legitimaci bude mít ten, kdo bude „(...) *konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.*“ Navrhovatel by měl podle tohoto usnesení dále v případě napadení územního plánu prokázat, že „(...) *existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném.*“ Navrhovatel prokázal, že je vlastníkem pozemků, u nichž došlo napadenou Změnou č. 2 k omezení maximální výšky hladiny v zastavitelných plochách a plochách přestavby na jedno nadzemní podlaží + podkroví (v případě šikmé střechy), nebo jedno nadzemní podlaží + 2 ustupující podlaží (v případě ploché střechy). Pro shrnutí zdejší soud uvádí, že návrh je tedy obecně oprávněn podat pouze nositel absolutních práv k pozemku, nacházejícím se v území regulovaném územním plánem, do jehož právní sféry bylo prokazatelně zasazeno. Tvrzení navrhovatele shledává krajský soud pro posouzení aktivní legitimace dostatečnými. Krajský soud tedy považuje navrhovatele za aktivně legitimovaného k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

17. Pokud jde o podmínku pasivní legitimace, zde je třeba pouze pro úplnost poznamenat, že podle § 101a odst. 3 je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, přitom platí, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu (nebo jeho změny) je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. V daném případě je tak odpůrce obec Rozdrojovice, jehož zastupitelstvo napadenou Změnu č. 2 vydalo.

Aplikace algoritmu soudního přezkumu

18. Krajský soud tak na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k soudnímu přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem, pro který vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu.
19. Jde o jednotlivé na sebe navazující kroky, které představují logickou sekvenci řešení relevantních otázek, jimiž se soud zabývá při zkoumání důvodnosti návrhu. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.
20. Krajský soud tedy v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, nejprve přistoupil k prvním dvěma krokům přezkoumání napadeného opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu Rozdrojovice. .
21. Je nepochybné, že pravomoc zastupitelstva obce Rozdrojovice vydat (v samostatné působnosti) územní plán je dána zákonem (ustanovení § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona). Navrhovatel tuto skutečnost taktéž nijak nepochybnil.
22. Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má daný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádné pochybení a otázka působnosti orgánu k vydání změny územního plánu taktéž není mezi stranami sporná.

23. Soud tedy mohl přistoupit k dalším krokům výše specifikovaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Krajský soud k tomuto pouze podotýká, že je soud v souladu s ustanovením § 101d odst. 1 s.ř.s. při svém rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Každý návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části tedy musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho části za nezákonné. Ustanovením § 101b odst. 2 s.ř.s. poté byla do řízení o návrhu zavedena taktéž koncentrace řízení, když po podání návrhu s výše uvedenými návrhovými body již „nelze v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.“
24. Z toho lze dále dovodit, že soudní přezkum je zásadním způsobem ovlivněn obsahem samotného návrhu, z něhož musí správní soud při svém rozhodování vycházet, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že by soud měl do veškerých činností v rámci územního plánování zasahovat co možná nejméně. Soud by tedy měl vystupovat pouze jako garant zákonnosti, který má zkoumat porušování předpisů a nemá mít zájem na zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v tomto konkrétním případě tedy tvorby územního plánu. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem. Aktivním tvůrcem je v tomto případě naopak právě zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu. Úlohou soudu v tomto typu řízení tedy není dotváření územních plánů na základě návrhu, nýbrž obrana jednotlivce před excesy v procesu územního plánování a nedodržením zákonným mantinelů při jeho vytváření. Při tomto hodnocení zákonnosti územního plánu je poté soud vázán zásadou proporcionality a zdrženlivosti, tedy k samotnému zrušení územního plánu by mělo být soudem přistoupeno pouze za situace, kdy došlo k porušení v nezanedbatelné míře. Tímto tak bylo vymezeno základní stanovisko při posuzování územních plánů se zdůrazněním skutečnosti, že cílem územního plánu je vyvážit jak zájmy jednotlivce, tak zájmy na rozvoji území a ochraně přírody, a proto na schválení konkrétní úpravy územního plánu neexistuje subjektivní právo. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).
25. Krajský soud k tomuto dále rozvádí, že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost, ale taktéž na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití území. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány právě orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb území, pro něž má být územní plán vytvořen. Těmto orgánům by tedy měla být vzhledem k výše uvedenému při výběru nejvhodnějšího funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy. Na druhou stranu je zcela nepochybné, že volba funkčního využití určitého území může velmi zásadně ovlivnit charakter předmětné lokality a taktéž kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu je tedy umožněno dotčeným osobám se k této volbě vyjadřovat, přičemž rozhodující orgán je povinen se tímto vyjádřením dotčené osoby kvalifikovaně zabývat. Stanovit funkční využití území při splnění všech cílů a zásad územního plánování je tedy činností, do níž mohou správní

soudy zasahovat pouze minimálně a okrajově. Krajskému soudu tedy nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit jiný způsob využití území, než je tomu v předmětném územním plánu. Naopak mu však přísluší přezkoumávat, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval podle zákonem předepsaného postupu.

26. V návaznosti na výše uvedené poté krajský soud považuje za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ve kterém dospěl k závěru, že: *„Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona; v současnosti již neplatný, pozn. krajského soudu) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.“* Tuto myšlenku dále Nejvyšší správní soud rozvedl ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, když konstatoval, že v územním plánování: *„...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 nescíslně 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. [...] každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*
27. V otázce zásady zdrženlivosti správního soudu při přezkumu územně plánovací dokumentace krajský soud závěrem odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém tento konstatoval, že: *„...dle článku 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu.“*
28. Soud k věci uvádí, že v posuzovaném případě byl rozsah věcného přezkumu ovlivněn tím, že navrhovatel neuplatnil námitky při přijímání opatření obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116). O tom, že byl navrhovatel při pořizování napadeného OOP pasivní a neuplatnil námitky, není v projednávané věci sporu. Navrhovatel současně neuvedl a neprokázal žádné důvody, které by mu bránily námitky uplatnit.
29. Nepodání námitek navrhovatele nezabývá práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. Jeho pasivita však sehrává důležitou roli při posuzování důvodnosti návrhu. Z ustálené judikatury vyplývá, že neuplatnil-li navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu věcné námitky a jeho procesní pasivita nevyplývá z objektivních okolností, nemůže se soud zabývat

přiměřeností řešení obsaženého v napadeném územním plánu (rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018-23, ze dne 10. 7. 2020, č. j. 5 As 66/2019- 41, ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38). V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality zásadně není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zavinění pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán (např. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č.j. 6 Ao 5/2011-43). Výjimku představují případy, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli zcela zjevný již v době přípravy územního plánu a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitých věcí (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, a v něm citovanou judikaturu). Změny v prostorové regulaci tedy maximální výškové hladiny na pozemcích navrhovatele, tj. jedno nadzemní podlaží + podkroví (v případě šikmé střechy), nebo jedno nadzemní podlaží + 2 ustupující podlaží (v případě ploché střechy), svojí intenzitou účinků srovnatelných s vyvlastněním nedosahují. Přijaté řešení nevylučuje, aby navrhovatel své pozemky nadále využil pro stavbu rodinného domu, i když jinak řešeného, tj. namísto dvoupodlažního rodinného domu rodinný dům s jedním nadzemním podlažím a ustupujícím druhým nadzemním podlažím.

30. Soud se pak neztotožnil s názorem odpůrce, že v posuzované věci mělo být postupováno podle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona a návrh navrhovatele jako procesně pasivního vlastníka měl být odmítnut. K tomu soud uvádí, že podle § 334 a odst. 2 zák. č. 15/2022 Sb., kterým se mění nový stavební zákona, *ve věcech týkajících se územního plánování se v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou územního rozhodnutí a závazného stanoviska orgánu územního plánování, která se nevydávají pro účely povolení vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 k tomuto zákonu, stavby s ní související a stavby tvořící s ní soubor staveb. Pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavy II dílu 2 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024.* Do části dvanácté hlavy II dílu 2 je přitom zařazen i § 338, podle něhož *řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.* S ohledem na skutečnost, že nový stavební zákon obsahuje nově speciální ustanovení upravující soudní přezkum rozhodnutí vydaných podle nového stavebního zákona, stanoví se standartní přechodné období k řízení zahájeným před účinností tohoto zákona. V posuzované věci bylo řízení zahájeno dne 5. 4. 2024, tj. před 1. červencem, a tudíž se postupuje podle dosavadních právních předpisů, tj. stavebního zákona. Soud proto nemohl návrh odmítnout postupem dle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona.
31. V souladu s výše uvedenou judikaturou byl přezkum napadené Změny 4 omezen a nelze se zabývat její proporcionalitou. Závěr o nemožnosti posuzovat přiměřenost zvoleného řešení ovšem neznamená, že by se soud nemohl k návrhu navrhovatele, jenž byl v průběhu pořizování územního plánu pasivní, zabývat otázkou souladu napadeného opatření obecné povahy s kogentními procesními a hmotněprávními ustanoveními zákona či nedostatečně či nesprávně zjištěného skutkového stavu. Soud zde odkazuje i na rozhodnutí NSS, č. j. 9 As 49/2021-39, podle něhož, *krajský soud výše předestřené meze soudního přezkumu dodržel, když se ve vztahu ke změnám funkčního využití pozemků navrhovatele zabýval toliko existencí dostatečného a přesvědčivého odůvodnění.*

32. Navrhovatel namítal absenci odůvodnění zpřísnění dosavadní prostorové regulace a omezení maximální výškové hladiny v zastavitelné ploše Z 6, tj. jedno nadzemní podlaží + podkroví (v případě šikmé střechy), nebo jedno nadzemní podlaží + 2 ustupující podlaží (v případě ploché střechy). ÚP Rozdrojovice před Změnou č. 2 přitom pro zastavitelnou plochu Z 6 výškovou hladinu zástavby stanovil na jedno nadzemní podlaží s možností obytného podkroví nebo 2 nadzemní podlaží.
33. Požadavky na obsah odůvodnění územního plánu upravuje § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a část II. přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., přičemž změna územního plánu se zpracovává v rozsahu měněných částí (§ 55 odst. 6 stavebního zákona). Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu vyplývá, že i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, či ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 As 98/2019-82, odst. 91). Odůvodnění musí být logické a přesvědčivé, byť na obecnou část odůvodnění nelze klást přehnané nároky a nutně zůstává spíše v obecné rovině (srov. bod 20 rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Požadavky na konkrétnost a detailnost odůvodnění se liší v závislosti na tom, zda vlastník konkrétních pozemků v průběhu řízení o změně územního plánu vznesl proti regulativům napadeným před soudem včasné námitky (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33). V případě, že navrhovatel zůstane bez objektivních důvodů pasivní, je třeba klást na odůvodnění nižší nároky. Zásadně postačí, je-li z odůvodnění alespoň v obecné rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (viz např. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, či ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, odst. 22 a 24). Závažným důvodem pro zrušení (části) OOP i přes procesní pasivitu navrhovatele nemůže být pouhá obecnost odůvodnění, může jím však být jeho naprostá absence. Jde o případ, kdy odůvodnění je natolik nedostatečné, že nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí (srov. odst. 17 až 19 rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 41, či rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2020, č. j. 43 A 155/2018-104, či ze dne 16. 6. 2020, č. j. 55 A 80/2019-99). Tento požadavek odůvodnění Změny č. 2 ve vztahu k zastavitelné ploše Z 6 k omezení maximální výšky hladinové zástavby nesplňuje.
34. Odpůrce nebyl povinen se zabývat proporcionalitou přijatého řešení ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele, byl však povinen alespoň v obecné rovině změnu odůvodnit. Soud se ztotožnil s navrhovatelem, že napadené OOP ve vztahu k omezení výškové hladiny v zastavitelné ploše Z6 odůvodnění fakticky postrádá. Změna č. 2 ani obecné odůvodnění změn ve vztahu k pozemkům navrhovatele neobsahuje a nedostála tak shora vymezeným požadavkům na odůvodnění. Z odůvodnění není ani v hrubých rysech seznatelné, z jakých důvodů došlo v zastavitelné ploše Z6 ke změně spočívající v omezení maximální výškové hladiny zástavby.
35. Soud k věci rovněž uvádí, že ani právo odpůrce na samosprávu a související požadavek na zdrženlivost soudů ho nezabavuje zákonného požadavku na alespoň obecné odůvodnění jím přijímaného opatření (k tomu srov. rozsudek NSS č.j. 9 As 49/2021-39). Lze tedy shrnout, že Změna č. 2 ani obecné odůvodnění omezení maximální výšky hladiny zástavby ve vztahu k zastavitelné ploše Z6, kde leží pozemky navrhovatele, neobsahuje. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy tudíž nesplňuje

požadavky § 68 odst. 3 správního řádu užitého dle § 174 odst. 1 správního řádu a § 53 odst. 4 písm. b) a § 53 odst. 5 písm. a) a e) stavebního zákona ve spojení s § 55 b odst. 7 stavebního zákona. Jestliže tedy je odůvodnění natolik nedostatečné, že fakticky zcela chybí, jde o nezákonnost, pro kterou je třeba územní plán zrušit i přes pasivitu navrhovatele (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, č.j. 8 As 121/2015-53). Dle názoru soudu bylo po pořizovateli možné rozumně požadovat, aby důvody změny výškové hladiny zástavby i ve vztahu k zastavitelné ploše Z6 alespoň v obecné rovině objasnil, a to i bez námitek vlastníků pozemků, byť se při absenci námitek nemusel v odůvodnění zabývat přiměřeností zásahu do jejich vlastnického práva.

36. Soud jenom pro úplnost dodává, že odpůrce schválil usnesením č. 3 ze dne 4. 9. 2023 pořízení změny č. 3 ÚP Rozdrojovice, která bude řešit změnu podmínek využití plochy bydlení, ozn. B., zejména výškové regulace v ploše Z 6 a umožní výstavbu 2-podlažních rodinných domů.
37. Soud v souladu se zásadami přiměřenosti a zdrženlivosti zrušil Změnu č.2 v bodě 23 toliko v textu „Maximální výšková hladina zástavby v zastavitelných plochách a plochách přestavby se stanovuje na jedno nadzemní podlaží + podkroví (v případě šikmé střechy), nebo jedno nadzemní podlaží + 2 ustupující podlaží (v případě ploché střechy).“ Ve zbývajícím rozsahu návrh zamítnul, neboť bod 23 obsahuje celou řadu podmínek prostorového uspořádání, přičemž navrhovatel brojil toliko proti této jedné podmínce upravující maximální výškovou hladinu v zastavitelných plochách a plochách přestavby. Navrhovatel pak měl pozemky v zastavitelné ploše Z 6, a tudíž soud zrušil tuto podmínku ve vztahu k zastavitelné ploše Z6.

V. Závěr a náklady řízení

38. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud vyhodnotil návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy jako důvodný, a to v části upravující maximální výškovou hladinu v zastavitelné ploše Z 6, a proto v tomto rozsahu napadenou Změnu č. 2 ÚP Rozdrojovice výrokem I. rozsudku podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil v její textové části dnem právní moci tohoto rozsudku. Ve zbývajících částí návrh zamítnul.
39. Vzhledem k tomu, že navrhovatel měl ve věci úspěch, soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. uložil výrokem III. rozsudku odpůrci zaplatit navrhovateli do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů v celkové výši 17 342 Kč. Za účelně vynaložené náklady vzal krajský soud zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a dále mimosmluvní odměnu zástupce navrhovatele za tři úkony právní služby (převzetí a příprava, sepsání návrhu, podání repliky) po 3 100 Kč podle ustanovení § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a ustanovení § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu (vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném v rozhodné době). Za úkony právní služby to činí celkem 9 300 Kč, k čemuž je nutné připočíst hotové výdaje po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, což činí dohromady částku ve výši 10 200 Kč. Tato částka se dále zvyšuje o DPH 21 %, neboť právní zástupce navrhovatele doložil, že je plátcem této daně. Celkové náklady řízení tak dosáhly částky 17 342 Kč.

P o u ě n í : 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.

Brno 27. června 2024

JUDr. Petr Polách
předseda senátu