



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatel: **obec Malhostovice**
sídlem Malhostovice 75
zastoupený advokátem JUDr. Janem Brožem, Ph.D.
sídlem Teplého 2786, Pardubice

proti
odpůrci: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo nám. 449/3, Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, označené jako rozhodnutí odpůrce ze dne 24. 9. 2024, č. j. JMK 135722/2024

takto:

- I. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 24. 9. 2024, č. j. JMK 135722/2024, se ruší ke dni právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 19 363 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Brože, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podaným návrhem se navrhovatel domáhal vydání rozsudku, kterým by soud zrušil opatření obecné povahy vydané odpůrcem dne 24. 9. 2024 pod č. j. JMK 135722 2024 (označené jako rozhodnutí). Tímto správním aktem odpůrce v přezkumném řízení provedeném podle § 174 odst. 2 správního řádu zrušil opatření obecné povahy navrhovatele - Změnu č. 2 územního plánu Malhostovice-Nuzířov, o jejímž vydání rozhodlo dne 20. 6. 2023 zastupitelstvo navrhovatele usnesením č. 18/9/2023, přičemž tato změna územního plánu nabyla účinnosti dne 14. 7. 2023.

II. Obsah návrhu

2. Navrhovatel namítal, že vyjma usnesení o zahájení přezkumného řízení byl další postup podpůrce zcela v rozporu s požadavky judikatury správních soudů. Zvoleným procesním postupem odpůrce podstatně zkrátil práva navrhovatele a všech dalších dotčených osob. Nezveřejnil návrh napadeného opatření obecné povahy a neumožnil dotčeným osobám ani navrhovateli k takovému návrhu podat námitky.
3. Až po vydání napadeného opatření obecné povahy se všichni, včetně navrhovatele, dozvěděli, že předmětem vedeného přezkumného řízení byla celá změna č. 2 územního plánu. Zda předmětem přezkumu a potencionálně zrušením ohroženým opatřením je celá změna či jen některé její části nevyplývá ani z usnesení o zahájení přezkumného řízení. Navrhovatel proto vlastně nevěděl, jak má v dané věci postupovat. Výzvou odpůrce byl zavázán, aby vyjasnil některé okolnosti vzniku změny územního plánu a aby předložil veškeré dokumenty, které se vztahují k pořizování změny č. 3 územního plánu a k pořizování Zprávy o uplatňování územního plánu Malhostovice-Nuzířov. Z ničeho tedy nevyplývalo, že by postup odpůrce měl vést ke zrušení celé změny č. 2 územního plánu.
4. Jelikož odpůrce nezveřejnil návrh napadeného opatření obecné povahy zákonem předvídaným postupem, jedná se již z tohoto důvodu o nezákonné rozhodnutí ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. Napadené opatření přistoupilo ke zrušení celé změny č. 2 územního plánu nadto po více jak 14 měsících ode dne účinnosti této změny.
5. Podnět k danému řízení měl odpůrce k dispozici již od 16. 8. 2023, přičemž jeho pasivita v řízení zvýšila legitimní očekávání navrhovatele a dotčených osob, že ke zrušení změny ani její části nebude přistoupeno.
6. Navrhovatel dále namítal, že důvody, pro něž bylo přistoupeno ke zrušení předmětné změny, se v průběhu řízení podstatně měnily. Neměl tak možnost s názorem odpůrce polemizovat. Napadené opatření obecné povahy vychází z nedostatečně, resp. špatně zjištěného skutečného stavu věci, kdy odpůrce nezjistil, že řízení o pořizování změny č. 3 územního plánu již bylo zahájeno. Napadené opatření je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť odpůrce neobjasňuje svůj postup v dané věci a nezabývá se a neodůvodňuje otázku proporcionality svého postupu při splnění požadavku minimalizace zásahů či neaplikovatelnost ust. § 94 odst. 4 správního řádu. Napadené opatření je nepřiměřené, odpůrce měl buď přezkumné řízení zcela zastavit, eventuálně zrušit pouze rozporné vymezení územní rezervy pro R43. V doplňujících procesních podáních navrhovatel rozvíjel uplatněnou argumentaci.

III. Vyjádření odpůrce k návrhu

7. V písemném vyjádření k předmětnému návrhu a jeho doplněním odpůrce argumentoval podrobně k uplatněným námitkám. Návrh na zahájení řízení považuje za nedůvodný a žádá, aby byl návrh soudem zamítnut.

IV. Posouzení věci krajským soudem

8. Návrh byl podán v zákonem stanovené lhůtě § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) a je tedy včasný. Navrhovatel je osobou oprávněnou podat, neboť logicky, konsekventně a myslitelně tvrdí dotčení na svých právech (ust. § 101a odst. 1 s.ř.s. a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 Ao 1/2009–120 ze dne 21. 7. 2009). Proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se navrhovatel může bránit u soudu předmětným návrhem (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015–36). Odpůrcem je právní orgán, který napadený správní akt vydal. Platí, že správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném podle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy (viz posledně citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu). Při přezkoumání napadeného opatření obecné povahy (dále také jen „napadené opatření“) soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že toto opatření je účinné.
9. Základním východiskem pro posouzení napadeného opatření jsou závěry vyplývající z citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015–36. V něm jsou mj. vysloveny následující závěry. Výsledek přezkumu územního plánu je opět opatřením obecné povahy. Jakkoliv dozorčí orgán není v postavení orgánu územního plánování, ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu, má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného územní, která se dotýká jednak obce, dále i blíže neurčeného okruhu dalších osob. Zrušením územního plánu dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemku v obci. Pozemky v dosud zastavitelných plochách se stávají součástí nezastavěného území, jejichž využití je možné pouze podle § 18 odst. 5, resp. 188a stavebního zákona, regulativy stanovené pro využití určených ploch pozbývají platnosti, což se může projevit ve snížení ochrany vlastníků sousedních nemovitostí, zanikají věcná předkupní práva k pozemkům a nemovitostem zřízená přezkoumávaným územním plánem a podobně. V důsledku deregulace území dochází k podstatnému zásahu do práv širokého okruhu blíže neurčených adresátů (obce, vlastníků nemovitostí, stavebníků, investorů a dalších). Zrušení územního plánu tedy představuje podstatný zásah, s čímž je spojena velká míra právní nejistoty. Územní plán je klíčovým prostředkem, kterým může obec kontrolovat, regulovat a usměrňovat urbanistický rozvoj svého území a chránit jeho hodnoty. Ani ekonomický aspekt není zanedbatelný, protože pořízení územního plánu je finančně nákladné. Jelikož o jeho věcné stránce rozhoduje obec v samostatné působnosti, dochází zrušením územního plánu k zásahu do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 Ústavy). Obci musí být za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu přiznáno postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitku. S ohledem na skutečnost, že územní plán lze zrušit pouze pro rozpor se zákonem, může obec účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné a ke zrušení územního plánu není zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu může také namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která obci jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo veřejnému zájmu. Právo obce vstoupit do přezkumného řízení a uplatňovat své námitky či připomínky, předpokládá, že dozorčí orgán je za analogického použití § 172

správního řádu povinen zveřejnit (oznámit) nejen zahájení „přezkumného řízení“ vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední desce (§ 26 správního řádu), ale stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného „rozhodnutí“ formou veřejné vyhlášky. Dnem zveřejnění návrhu výsledného „rozhodnutí“ je den, kdy byl návrh zveřejněn veřejnou vyhláškou za splnění podmínek stanovených v § 25 správního řádu. Podmínkou platného zveřejnění je, aby byl návrh zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Součástí veřejné vyhlášky musí být i výzva pro dotčené osoby, aby k návrhu na zrušení územního plánu podávali připomínky či námítky (srov. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Výsledné „rozhodnutí o zrušení územního plánu“ oznámí dozorčí orgán postupem dle § 173 odst. 1 správního řádu a účinky nastanou za přiměřeného použití § 73 odst. 1 správního řádu jeho oznámením. Proti tomuto výsledku přezkoumání pak mohou dotčené osoby obdobně jako obec podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101 a s.ř.s., pokud splní podmínky pro aktivní procesní legitimaci, jak byly vyloženy v judikatuře rozšířeného senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009, č. 1910/2009 Sb. NSS), a to ve lhůtě počítané od okamžiku jeho oznámení.

10. Navazující judikatura správních soudů plně respektuje závěry tohoto rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (např. navrhovatelem uváděné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 248/2017–40, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 9. 2020, č. j. 4 A 6/2020–70, rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 2. 2021, č. j. 61 A 31/2020–75, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2023, č. j. 4 As 183/2022–48 a z 20. 11. 2024, č. j. 5 As 183/2023–59, obdobně také další judikatura Nejvyššího správního soudu, rozsudek ze dne 22. 4. 2021, č. j. 4 As 118/2020–52, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 6. 2021, č. j. 30 A 35/2021–37 či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2022, č. j. 59 A 17/2022–75). Obdobné závěry obsahuje také nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III.ÚS 3817/17.
11. Z této judikatury dále vyplývá, že nezveřejnění konečného návrhu opatření obecné povahy na úřední desce znamená zabránění dotčeným osobám uplatňovat námítky a připomínky proti návrhu opatření obecné povahy, přičemž takováto vada způsobuje podstatné porušení ustanovení řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona, které mohlo mít za následek nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Postupem, kdy nedojde k zákonem požadovanému zveřejnění konečného návrhu opatření obecné povahy, je zabráněno dotčeným osobám účinně namítat, že přezkoumávaný územní plán byl souladný se zákonem a že k jeho zrušení není zákonný důvod, případně, že územní plán byl vydán v rozporu s právem, avšak újma, která dotčeným osobám zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která by v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo by zrušení územního plánu odporovalo veřejnému zájmu či by vedlo k nepřiměřenému zásahu do práva obce na samosprávu. Vadou zrušovacího „rozhodnutí“ je též absence úvahy ohledně testu proporcionality a úvaha, zda některým dotčeným osobám či veřejnému zájmu nemůže zrušením územního plánu vzniknout újma. Dozorčí orgán je povinen při rozhodování o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v přezkumném řízení zvážit význam práva územního samosprávného celku na samosprávu a též význam důvodů svědčících pro takový zásah, přičemž zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí dozorčí orgán ve svém rozhodnutí odůvodnit a vysvětlit, proč prolamuje ústavně zaručené právo obce na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území chráněné v hlavě sedmé Ústavy České republiky; absenci takové úvahy

nemůže nahrazovat soud. Dotčeným osobám musí být umožněno právo podat proti konečnému návrhu opatření obecné povahy námitky ve lhůtě 30 dnů podle § 172 odst. 5 správního řádu. Obecně pro přezkumné řízení platí, že jde o výjimečný institut zasahující do právní jistoty a nabytých práv založených pravomocným rozhodnutím, proto je nezbytné podmínky pro aplikaci tohoto výjimečného institutu vykládat restriktivně. Je odpovědností nadřízeného správního orgánu, aby přezkumné řízení zahájil co nejdříve, pozdější zahájení více zasahuje do právní jistoty všech adresátů již pravomocného rozhodnutí či opatření obecné povahy. Přezkumné řízení je institut výjimečné povahy, přičemž podmínky pro jeho uplatnění lze vykládat pouze restriktivně. Zvláštní povaha opatření obecné povahy ani řízení o něm nebrání použití patnáctiměsíční prekluzivní lhůty pro skončení přezkumného řízení v § 97 odst. 2 správního řádu; před uplynutím 15 měsíců ode dne účinnosti přezkoumání opatření obecné povahy je tedy třeba, aby byla vyvěšena veřejná vyhláška o výsledném opatření obecné povahy přijatém v přezkumném řízení. V posledně citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu je vysloveno, že postup podle § 174 odst. 2 správního řádu, tj. derogační zásah do již schváleného a vydaného územního plánu, představuje z celé škály možností zajištění zákonnosti územního plánu, kterými státní správa disponuje, ten nejhrubší a nejzávažnější. Zrušení v přezkumném řízení přichází ve chvíli, kdy územní plán je již vydán a obec stejně jako dotčení jedinci, s ním pracují, nemluvě o tom, že na pořízení územního plánu bylo vynaloženo značné množství úsilí a financí, stejně tak jako na přípravu záměru dle tohoto územního plánu. Proto by měl krajský úřad primárně využívat k zajištění zákonnosti územních plánů jiné prostředky než přezkumné řízení. I s ohledem na tyto úvahy může derogační zásah státu do územního plánu vskutku obstát pouze v těch nejzávažnějších případech.

12. Z obsahu spisu vedeného odpůrcem k danému opatření vyplývají následující skutečnosti. Dne 16. 8. 2023 (měsíc po účinnosti změny územního plánu) zaslal Městský úřad Tišnov, odbor územního plánování žalovanému žádost o přezkum postupu pořízení předmětné změny, v níž je uvedeno, že tento úřad má za to, že změna byla vydána v rozporu s právní předpisy a že není vydána v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací kraje „ZÚR-JMK“, neboť v textové grafické části není ZÚR-JMK zapracovaná. Dne 13. 9. 2023 zaslal odpůrce žádost navrhovateli o vyjádření se k citovanému podnětu, v němž navrhovatele informoval o obsahu podnětu a požadoval, aby se navrhovatel a pořizovatel změny územního plánu vyjádřili k tomu, jak byly zapracovány připomínky, které krajský úřad uplatnil ve svém stanovisku ze dne 18. 11. 2021, č. j. JMK 163916/2021 a navrhovatel byl současně žádán o doložení, že pořizovatel žádal krajský úřad o doplňující stanovisko, kterým by byl posouzen upravený návrh změny územního plánu se zapracovanými připomínkami krajského úřadu. Navrhovatel obratem požádal o prodloužení původně stanovené patnáctidenní lhůty s tím, že obec by takovéto vyjádření ve lhůtách pro svolání zastupitelstva ani nestihla. V odpovědi ze dne 11. 10. 2023 navrhovatel odpůrci sdělil, že požadované stanovisko žalovaného (dále jen „Stanovisko z 18. 11. 2021“) bylo vyhodnoceno a zpracováno ve smyslu § 53 odst. 1 stavebního zákona, neboť obsahovalo konstatování, že uvedené připomínky nejsou považovány za nedostatky ve smyslu § 55b odst. 4 a lze pokračovat ve vydání změny. Jelikož bylo uvedeno, že nedošlo k podstatné úpravě ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona, bylo dále pokračováno postupem podle § 53 odst. 4 a 5, nedošlo ani k naplnění ust. § 53 odst. 6, neboť řešení změny nebylo shledáno rozporné s § 53 odst. 4 citovaného zákona. Z tohoto důvodu nebylo žádáno o doplňující stanovisko k vypořádání připomínek. Navrhovatel dále odpůrci sdělil, že již před vydáním předmětné

změny bylo zastupitelstvem obce usnesením ze dne 7. 10. 2021 rozhodnuto o uvedení územního plánu obce do souladu s tímto ustanovením v rámci změny č. 3 územního plánu, včetně souvisejícího usnesení zastupitelstva ze dne 16. 8. 2022 o zpracování Zprávy o uplatňování ÚP Malhostovice za období 2018–2022 (dále také jen „Zpráva“). Veškerý popsáný postup, včetně odůvodnění souladu nejen se stanovisky a nadřazenou ÚPD je součástí odůvodnění změny č. 2 územního plánu, k čemuž navrhovatel doplnil potřebné dokumenty a odkaz na dálkový přístup k dokumentaci na webu obce. Změna č. 2 byla vydávána v souladu s § 55 odst. 6 stavebního zákona v rozsahu měněných částí. Z pohledu pořizovatele i obce se nejedná o procesní ani věcné pochybení, neboť podle vydané ÚPD lze jednoznačně rozhodovat v území. Navrhovatel dále uvedl, že obec jasně deklarovala její závazek ve smyslu § 54 odst. 6 stavebního zákona uvést územní plán do souladu s nadřazenou ÚPD, k čemuž jsou v současné době činěny jednotlivé kroky – rozhodnutí formou usnesení zastupitelstva obce, zahájení shromažďování podkladů pro Zprávu, vyhodnocování platné ÚPD apod. Navrhovatel dále uvedl, že je nutné přihlídnout ke skutečnosti, že i v současnosti dochází ke změně nadřazených ÚPD, například aktualizace č. 6 PÚR ČR a je projednávána aktualizace JMK 3 ZÚR-JMK zkráceným postupem. V krajním případě při umisťování záměrů, jenž by nebyly v souladu s předmětnou dokumentací změny v mezidobí, lze použít ust. § 54 odst. 5 stavebního zákona. Přílohou uvedeného podání byly mj. listiny a odkaz, jak byly v odpovědi zmiňovány. Dne 6. 3. 2024 poskytl navrhovatel odpůrci spis vedený k předmětné změně územního plánu (jenž byl zapůjčen Krajskému soudu v Brně k řízení o návrhu na zrušení této změny). Dne 19. 6. 2024 vyvěsil odpůrce na úřední desce usnesení, kterým zahájil přezkumné řízení (č. j. JMK 89686/2024). V tomto usnesení je mj. uvedeno, že řízení bylo zahájeno na základě shora uvedeného podnětu Městského úřadu Tišnov, dále bylo konstatováno, že přezkoumávaná změna byla primárně pořizována z důvodu zajištění souladu s územně plánovací dokumentací vedenou krajem, přičemž výčet požadavků vycházel ze ZÚR-JMK v tehdy platném znění. V průběhu pořizování změny územního plánu byla vydána aktualizace ZÚR-JMK č. 1 a č. 2, která se dotkla rovněž správního území navrhovatele. Odpůrce, jenž se jako nadřízený orgán územního plánování podílel na pořizování změny územního plánu, poukázal ve stanovisku z 18. 11. 2021 na nutnost úpravy návrhu v důsledku vydání aktualizací ZÚR-JMK. Navrhovatel se s novým pořizovatelem rozhodl, že návrh územního plánu nebude upravován a předkládán odpůrci k posouzení souladu změny územního plánu podle § 55b odst. 4 stavebního zákona, ale vydán. Soulad územního plánu s aktualizovanou nadřazenou dokumentací bude zajištěn změnou č. 3 územního plánu na základě připravované Zprávy. Dále odpůrce uvedl, že na základě těchto skutečností shledal, že jsou dány důvody pro pochybnost o zákonnosti vydání změny územního plánu a rozhodl o zahájení přezkumného řízení. Listinou ze dne 24. 6. 2024 vyzval odpůrce navrhovatele o zaslání veškerých dokumentů vztahujících se k pořizování změny č. 3 územního plánu obce a k pořizování Zprávy. K této výzvě se navrhovatel vyjádřil listinou ze dne 23. 7. 2024, v níž uvedl, že odpůrci předkládá požadované podklady týkající se změny č. 3 územního plánu a Zprávy a doplnil, že zastupitelstvo navrhovatele již na svém zasedání konaném dne 7. 10. 2021 poprvé projednávalo zadání změny č. 3 územního plánu zkráceným postupem, přičemž primárním cílem změny bylo zařazení veřejně prospěšné stavby D43 do územního plánu v souladu se zásadami územního rozvoje JMK. Na zasedání obce dne 16. 8. 2022 bylo rozhodnuto, že obecní úřad bude vykonávat činnost pořizovatele a bylo rozhodnuto o pořízení Zprávy. V roce 2022 proběhly obecní volby, což mělo reálný vliv na fungování obce jako takové. Na zasedání zastupitelstva obce dne 26. 10. 2022 byl určeným zastupitelem na problematiku územního plánování určen starosta obce. Následně byla v

zásadě veškerá činnost a čas věnovány finalizaci změny č. 2 územního plánu s tím, že navrhovatel je spíše menším územním samosprávným celkem, který nemá příliš mnoho úředního aparátu. Po vydání změny č. 2 územního plánu navrhovatel hodlal soustředit své síly k pořízení a schválení Zprávy, ovšem vzápětí došlo k napadení předmětné změny, jež požadovalo mj. prohlášení celé její nicotnosti. Po rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 2. 2. 2024 odpadla největší zátěž spojená s řešením napadení změny č. 2, obec pokračovala v činnosti směřující k pořízení Zprávy. Navrhovatel vyzval veřejnost k podávání podnětů pro zpracování Zprávy a k pokynům pro změnu územního plánu. Obec požádala Městský úřad Tišnov o poskytnutí podkladů pro přípravu Zprávy, dne 20. 2. 2024 proběhlo zasedání zastupitelstva obce, kde byla projednána problematika změny č. 3 územního plánu a bylo diskutováno, jak vyhovět požadavkům ZÚR-JMK. Navrhovatel s přípravou návrhu Zprávy vyčkával do pravomocného rozhodnutí krajského soudu, jelikož výsledek tohoto řízení byl zcela zásadní pro další postup při pořizování Zprávy. Po ukončení sporu došlo k přípravě návrhu Zprávy, její návrh byl zveřejněn 26. 6. 2024 na úřední desce obce. Napříč Zprávou je upozorňováno na nezbytnost zesouladění územního plánu obce se ZÚR-JMK; jedná se o jeden z nejpodstatnějších pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu v rozsahu zadání změny č. 3. Navrhovatel uvedl, že krajský soud nespatořoval ve změně č. 2 územního plánu takovou vadu, která by měla způsobit nezákonnost. Navrhovatel zdůraznil, že v současnosti je změna č. 2 účinná více jak jeden rok, přičemž dotčené osoby jednají v dobré víře s legitimním očekáváním, že regulace je zákonná a vyvolává veškeré právní následky. Nemělo by tedy do těchto práv nabytých v dobré víře být zasahováno. Obec v rámci svých odborných znalostí, zkušeností a ekonomických možností činila v souladu se zákonem veškeré kroky bez zbytečného odkladu, aby byl dosažen soulad územního plánu se ZÚR-JMK. Nesoudem je pouze řešení trasy silnice R43, která je však v územním plánu obce vymezena, byť v podobě rezervy (nikoliv formou koridoru). Obdobně probíhá aktualizace ZÚR-JMK ve smyslu uvedení souladu s PÚR ČR v problematice technické infrastruktury – vedení VTL. Navrhovatel dále připomněl ust. § 54 odst. 6 stavebního zákona s tím, že sám tento zákon předpokládá, že vzhledem k tomu, že není dána povinná koordinace návrhu změn územních plánů a aktualizací zásad územního rozvoje krajů, bude docházet k situacím, kdy nadřazená územně plánovací dokumentace se změní, čímž se dostane územní plán do rozporu se ZÚR. Stavební zákon přechodné období řeší tak, že je územní plán neaplikovatelný, je-li v rozporu se ZÚR. Tím je zajištěna plná aplikace ZÚR-JMK, aniž by bylo nutné rušit část územního plánu. Navrhovatel poznamenal, že případný kasační zásah odpůrce by byl zcela neproporcionální vůči právu obce, obec současně činí reálné kroky vedoucí k vyřešení nedostatku bez zbytečného odkladu. Navrhovatel dále avizoval další vývoj a postup v dané věci, kdy sdělil, že v současnosti vyčkává na stanoviska a další vyjádření k návrhu Zprávy, přičemž tento návrh je již na programu zasedání zastupitelstva obce, které se uskuteční dne 30. 7. 2024. Obec legitimně předpokládá, že ji zastupitelstvo schválí a že dojde rovněž společně se schválením pokynů pro zpracování návrhu změny č. 3 územního plánu, čímž se plynule naváže na pořizování této změny, což má obec již smluvně zajištěno prostřednictvím kvalifikované osoby. O těchto krocích bude obec odpůrce informovat. Závěrem obec uvedla, že deklaruje plnou připravenost poskytnout odpůrci jakoukoliv součinnost a že má za to, že nejsou splněny striktní zákonné podmínky podpořené judikaturou, při jejichž naplnění by bylo možné zrušit změnu územního plánu či její část v přezkumném řízení; změnu nelze považovat za zjevně nezákonnou a v dané věci je nutné vzít v potaz proporcionalitu a ochranu práv nabytých v dobré víře. V textu odkazované listiny byly přílohou předmětného podání. Dne 23. 8. 2024 zaslal navrhovatel odpůrci

doplnění k předchozímu vyjádření, kde uvedl, že 15. 8. 2024 proběhlo zasedání zastupitelstva obce, na němž byl projednáván finální návrh Zprávy, tato byla schválena a rovněž došlo ke schválení pokynu pro pořízení změny č. 3 územního plánu. Navrhovatel kromě zápisu z tohoto zasedání zaslal odpůrci finální znění Zprávy. Navrhovatel dále uvedl, že ve Zprávě jsou formulovány jednoznačné pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu č. 3 s tím, že jeden z pokynů je, aby územní plán byl uveden do souladu s požadavky ZÚR-JMK. Navrhovatel také uvedl, že tímto činí kroky vedoucí k naplnění díkce § 54 odst. 6 stavebního zákona, resp. § 112 odst. 1 nového stavebního zákona, tedy uvedení územního plánu ve znění změny č. 2 do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Obec předpokládá, že změna č. 3 proběhne v maximální rychlosti tak, aby byl dán jednoznačný soulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Navrhovatel zopakoval, že změna č. 2 není zjevně nezákonná, nejsou zde důvody ji rušit s tím, že nejrychlejším postupem pro uvedení územního plánu do souladu se ZÚR-JMK je právě změna č. 3. Případné zrušení změny č. 2 by do územního plánování obce mohlo přinést zásadní komplikace, které by zesouladění územního plánu mohlo fakticky oddálit. Navratel zopakoval, že v případě potřeby je ochoten poskytnout jakoukoliv další součinnost.

13. Podle odpůrcem předložené spisové dokumentace časově poté následovalo vydání napadeného opatření (dne 24. 9. 2024). Jím odpůrce rozhodl o zrušení celé změny č. 2 územního plánu obce. V odůvodnění tohoto opatření uvedl, že se dne 19. 7. 2023 seznámil s vyhodnocením Stanoviska navrhovatele a že s ním zásadně nesouhlasí. Obsahem změny č. 2 byl rovněž úkol uvést územní plán do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. To však nebylo učiněno, neboť do návrhu změny nebyla zapracována aktualizace č. 1 a 2 ZÚR-JMK, jak na to poukazoval odpůrce ve Stanovisku. Po úpravě požadoval odpůrce předložení návrhu pro jeho posouzení. Postup navrhovatele, kdy se rozhodl návrh změny č. 2 územního plánu neupravovat, ale předložit zastupitelstvu obce k vydání je rozporný s ustanoveními stavebního zákona. Elaborát Vyhodnocení nemůže nahradit plnohodnotné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování. Pořizovatel porušil zákonné povinnosti plynoucí z § 55b odst. 4 a 54 odst. 2 stavebního zákona. Odpůrce neshledal, že by byly dány důvody pro zastavení řízení, tedy, že by zrušením změny územního plánu vznikla některému z účastníků řízení újma, jenž by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která by vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Újma veřejnému zájmu byla způsobena svévolným postupem pořizovatele, který nerespektoval stavební zákon. Uvedení územního plánu obce do souladu s ZÚR-JMK až následnou změnou č. 3 na základě Zprávy nemůže odpůrce akceptovat. Právní úprava stanoví povinnost uvést územní plán do souladu nadřazenou dokumentací bez zbytečného odkladu. Tak to bylo stanoveno ve změně č. 2, přičemž cíl nebyl beze zbytku splněn. Pořizování změny č. 3 územního plánu nebylo dosud zahájeno. Vůči Zprávě vznesl odpůrce věcné výhrady týkající se otázky zajištění souladu územního plánu s nadřazenou dokumentací. Časový rámec vydání změny č. 3 územního plánu obce je vzdálený a jiným postupem by odpůrce fakticky legitimizoval svévoli nového pořizovatele změny č. 2 územního plánu obce.
14. Z podrobně popsaného obsahu spisové dokumentace jednoznačně vyplývá, že v dané věci nebyly dodrženy podmínky pro vydání napadeného opatření vyplývající z právní úpravy přezkumného řízení a opatření obecné povahy a z navazující judikatury správních soudů i Ústavního soudu.
15. Soudy formulovaným podmínkám pro přezkumné řízení opatření obecné povahy (zde územního plánu, resp. jeho změny) odpovídá v podstatě pouze to, že odpůrce po obdržení

podnětu k provedení přezkumného řízení zveřejnil usnesení o jeho zahájení na úřední desce. Z obsahu spisové dokumentace vyplývá, že odpůrce neuveřejnil návrh konečného opatření, čímž znemožnil navrhovateli (a dotčeným osobám) podat proti tomuto návrhu námitky připomínky. Nedošlo tedy k vyzvání navrhovatele a dotčených osob k podání námitek a připomínek k tomuto konečnému návrhu v zákonné lhůtě.

16. Tím došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (zde opatření obecné povahy). Za takového stavu je soud povinen rozhodnout podle § 101d s.ř.s. za použití ust. § 76 odst. 1, písm. c) s.ř.s. a napadené opatření obecné povahy vydané odpůrcem zrušit.
17. Nad rámec této úvahy soud podotýká, že se v dané věci navíc nejednalo o marginální porušování práv odpůrce v předmětném řízení, neboť z pro dokreslení věci shora podrobně uvedené rekapitulace spisové dokumentace vyplývá, že navrhovatel například vůbec nebyl srozuměn v rámci předmětného postupu, zda a z jakého důvodu hodlá odpůrce zrušit přezkoumávanou změnu územního plánu v celém rozsahu, to vše za situace, kdy kromě záležitosti týkající se trasy R43 obsahuje změna č. 2 územního plánu rozsáhlou úpravu například nově vymezených ploch pro výstavbu bydlení. Z obsahu spisu dále vyplývá, že i výzva k vyjádření ze dne 24. 6. 2024 adresovaná navrhovateli, kromě konstatování, že dosavadní pořizovatel změny územního plánu odmítl vzhledem ke Stanovisku předložit návrh změny územního plánu zastupitelstvu, a proto byl osloven jiný pořizovatel, obsahuje vyzvání navrhovatele pouze k tomu, aby se vyjádřil k obecnému podnětu na zahájení přezkumného řízení a k tomu, jak byly zpracovávány připomínky obsažené ve Stanovisku, aby bylo doloženo, že pořizovatel žádal odpůrce o doplňující stanovisko a aby byly zaslány dokumenty k připravované změně č. 3 územního plánu a k pořizování Zprávy. Navrhovatel listinou ze dne 23. 7. 2024, doplněnou dne 23. 8. 2024 podrobně argumentoval v dané věci (jak je vylíčeno shora) mj. poukazoval na skutečnost, že změna č. 2 je účinná víc jak jeden rok a již z tohoto důvodu není žádoucí do ní zasahovat, argumentoval, že dle něj je nesouladem jen řešení trasy R43, která je v dosavadním územním plánu vymezena, ovšem jako rezerva, nikoliv jako koridor; rovněž poukazoval na právní úpravu stavebního zákona, která předpokládá dočasný nesoulad územního plánu a nadřízené dokumentace s tím, že je-li územní plán s nadřízenou dokumentací rozporný, je neaplikovatelný; navrhovatel poukazoval také na to, že by hrozící zásah odpůrce byl neproporcionální a konkrétně uvedl, jaké akce navrhovatel k nápravě činí.
18. Bez toho, aniž by se k návrhu výsledného opatření obecné povahy (a jeho rozsahu) mohl navrhovatel (a ostatní dotčené osoby) vyjádřit, přistoupil odpůrce k vydání nynějším návrhem napadeného opatření obecné povahy, a to navíc v samém závěru lhůty, v níž mělo dojít k vyvěšení (formou veřejné vyhlášky) výsledného návrhu opatření obecné povahy (10 dnů před uplynutím lhůty). V napadeném opatření obecné povahy navíc absentuje judikaturou požadované explicitní posouzení přiměřenosti zásahu do práva obce na samosprávu, přičemž z judikatury také vyplývá, že má-li opatření obecné povahy vydané krajským úřadem v přezkumném řízení rušícím územní plán obce obstát, nepostačuje pro to jakýkoliv rozpor územního plánu s právními předpisy, nýbrž musí být dány i důvody, které činí tento zásah státní moci do práva obce na samosprávu přiměřeným. Soudní moc není povolána k tomu, aby nahrazovala moc výkonnou a doplňovala za ni důvody, o které by případně bylo možné výrok napadeného opatření obecné povahy opřít. Navíc, jak vyplývá z citované judikatury, je derogacní zásah do již schváleného vydaného územního plánu nejhrubší a nejzávažnější možností pro zajištění zákonnosti. Zrušení v přezkumném řízení přichází ve chvíli, kdy

územní plán je již vydán a obec stejně jako dotčení jednotlivci s ním již pracují a je vynaloženo značné úsilí i finance. Proto je derogační zásah státu do územního plánu možný pouze v těch nejzávažnějších případech.

19. Je odpovědností nadřízeného správního orgánu, aby přezkumné řízení zahájil co nejdříve; pozdější zahájení více zasahuje do právní jistoty všech adresátů již pravomocného rozhodnutí či opatření obecné povahy (pozn. soudu - totéž je třeba dovodit i ve vztahu k jeho vydání na samém sklonku patnáctiměsíční lhůty podle správního řádu). Před uplynutím 15 měsíců ode dne účinnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy je třeba, aby byla vyvěšena veřejná vyhláška o výsledném opatření obecné povahy přijatém v přezkumném řízení. Tato lhůta v projednávané věci marně uplynula již v době, kdy byl navrhovatelem podán návrh ke Krajskému soudu v Brně.
20. Za uvedeného stavu je nadbytečné zabývat se dalšími uplatněnými návrhovými body. Napadené opatření odpůrce z hlediska přezkumu jeho zákonnosti z uvedených důvodů neobstojí a je-li napadený akt nezákonný, platí také, že jediná jeho přiměřená míra je nulová.
21. Irelevantní jsou námitky odpůrce vzhledem k namítaným časovým prodlevám při vydání s napadeným opatřením, již jen z toho důvodu, že se odpůrce například ani nepokusil o umožnění nahlédnout do spisové dokumentace týkající se změny č. 2 územního plánu, pokud tato po krátký nutný čas byla k dispozici u zdejšího soudu.
22. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 3. 2022, č. j. 1 As 302/2021–49, v průběhu řízení o žalobě podle soudního řádu správního se lhůta k zahájení přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu nestaví. Krajský soud k tomu dodává, že totéž se týká lhůty pro vyvěšení výsledného opatření obecné povahy formou veřejné vyhlášky.
23. Ze všech shora uvedených důvodů soud postupem podle ust. § 101d za použití ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. napadené opatření obecné povahy odpůrce zrušil. Úkolem odpůrce za současného stavu věcí nastoleného vyhlášením tohoto rozsudku bude posoudit, zda dále může vést přezkumné řízení a věc posoudit při respektování shora vyslovených závěrů soudu.
24. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož platí, že účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V předmětné věci byl navrhovatel plně úspěšný, proto mu náleží náhrada nákladů řízení. Tyto se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku výši 5 000 Kč a z náhrady za dva úkony právní služby zástupce navrhovatele (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání návrhu) po 3 100 Kč, podle § 7, bod 5, § 9 odst. 4d a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění do 31. 12. 2024), včetně paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 posledně citované vyhlášky. Dále se jedná o náhradu za jeden úkon právní služby právního zástupce navrhovatele (písemné podání soudu ve věci samé ze dne 13. 1. 2025 označené jako „replika navrhovatele“ – další písemné podání nazvané „triplika“ z 3. 2. 2025 již nebylo při výpočtu náhrady zohledněno, neboť neobsahuje nové podstatné argumenty nad rámec dosavadních podání), přičemž v tomto případě jeden úkon právní služby činí částku 4 620 Kč podle § 9 odst. 5 a § 7 posledně citované vyhlášky ve znění po 1. 1. 2025 a náhrada zástupce za poskytování právních služeb ve výši 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu v posledně citovaném znění. K náhradě za úkony právní služby je připočtena daň z přidané hodnoty ve výši 21 %. Celkem činí přiznaná částka 19 363 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 20. 2. 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu