

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **PhDr. P. S.**, zastoupen Mgr. Pavlem Barešem, advokátem, se sídlem Panská 12/14, Brno, proti odpůrci: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, zastoupeno JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, k návrhu na zrušení opatření obecné povahy – o závazných částech regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“ v části „CH“ z roku 2006, schváleného Zastupitelstvem města Brna dne 19. 12. 2006, vyhlášeného vyhláškou č. 29/2006 Statutárního města Brna,

takto:

I. Návrh **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Navrhovatel PhDr. P. S. (dále také „navrhovatel“) se návrhem ze dne 14. 4. 2010, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 16. 4. 2010, domáhá zrušení opatření obecné povahy o závazných částech regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“ v části „CH“ z roku 2006, schváleného Zastupitelstvem města Brna dne 19. 12. 2006 a vyhlášeného vyhláškou č. 29/2006 Statutárního města Brna.

Navrhovatel spatřuje zkrácení na svých právech tím, že na pozemku parc. č. 1197/83 v k.ú. Bohunice, jehož je vlastníkem (pozemek získal darem od své matky dne 21. 1. 2000 a vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí byl proveden dne 4. 6. 2000), je naprosto nesmyslně a z nepochopitelných důvodů bez jakékoliv ekonomické opodstatněnosti zakreslen II. až III. podlažní objekt, který má sloužit pro obchod a služby. Zakreslení, limity a specifikace objektu jsou přitom tak podrobné (v označení

SO/1.1/0.5/0.0 je 1.1 indexem podlažních ploch, 0.5 je indexem zastavěných ploch a 0.0 je koeficientem smíšenosti), že objekt je v podstatě umístěn jako v územním rozhodnutí. Tento objekt tak zcela nelogicky a bez veřejného zájmu blokuje pozemek, kde v důsledku toho nelze umístit jinou stavbu (přestože podle územního plánu by zde jinak byly přípustné stavby obchodních a servisních provozoven a administrativy). Není si vědom ani toho, že by ve věci probíhal řádně projednávaný územně plánovací proces. Nelze sice vyloučit, že odpůrce nějak formálně doloží projednanou územně plánovací dokumentaci, ale reálné dodržení procesních kroků podle stavebního zákona je jen ztěží prokazatelné. Je tomu tak proto, že s vlastníky pozemků nikdo nejednal, i když šlo o podrobné zasažení těchto nemovitostí. Odpůrce však zásadním způsobem porušil pravidla subsidiarity, proporcionality a minimalizace zásahu při územním plánování, jak je vytýčil ve svém usnesení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 – 120. Nikomu totiž není vůbec známo, proč orgán územního plánování chce na dotčeném místě „CH“ umístit přesně konkretizovaný objekt, který zde nikdo nechce, tím méně ve vrchnostensky, direktivně a nelogicky nadiktované podobě, tedy bez jakéhokoliv veřejného zájmu. Nezbytně nutná míra zásahu je markantně překročena právě z tohoto důvodu. Nezbytnost daného řešení a šetrnost nebyla v procesu územního plánování vůbec zkoumána, natož, aby byla zjistitelná. Stavba je právě opakem nezbytně nutné míry zásahu při územním plánování. Z uvedených důvodů je také excelentní ukázkou libovůle orgánu územního plánování. Nezákonným faktorem je i skutečnost, že ač je uvedená stavba ve své vnější podobě velmi detailně umístěna, v grafické části lokality označené „CH“ chybí její zakreslení do pozemků (parcel). Grafická část je přitom u regulačního plánu – jež pojednává lokalitu až do podrobností jednotlivých pozemků – velmi závažná. Návrh tedy není řešen na podkladě katastrální mapy (Příloha 2. čl. III. bod 2. A. vyhlášky č. 131/1998 Sb.). Proto také navržený objekt svými hranicemi nesleduje jednotlivé pozemky (pozemkovou mapu).

Odpůrce Statutární město Brno v písemném vyjádření ze dne 29. 4. 2010 k návrhu Ph.Dr. P. S. především uvedl, že nesouhlasí s tvrzením o omezení výkonu vlastnického práva navrhovatele a o znehodnocení pozemku navrhovatele regulačním plánem. Je tomu tak proto, že pozemek parc. č. 1197/83 v k.ú. Bohunice je v katastru nemovitostí zapsán druhem pozemku „ostatní plocha“ se způsobem využití „jiná plocha“. V souladu s tímto využitím lze pozemek užívat bez omezení. Územní plán stanoví cílové využití plochy, na níž se tento pozemek nachází, jako návrhovou plochu smíšenou (obchod a služby). Vlastník může využít navrhované užití pozemku nebo může užívat pozemek dosavadním způsobem. Vzhledem k tomu, že návrhová plocha smíšená (obchod a služby) je plochou stavební, je pozemek parc. č. 1197/83 naopak zhodnocen. Regulační plán, který byl v daném případě pořízen podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nevymezuje konkrétní stavby, pouze zastavitelné části funkčních ploch a vlastní stavba se bude umisťovat až v územním řízení. Jednotlivé pozemky nemusí tvořit stavební plochu a nemusí být ani samostatně zastavitelné v rámci funkční plochy. V případě zástavby smíšené plochy v části „CH“, jež se týká i pozemku parc. č. 1197/83 v k. ú. Bohunice, je zastavitelná část pozemku vymezena stavebními hranicemi, stanovena výška zástavby (II. až III. nadzemní podlaží), stanoveny index podlažní plochy, index zastavitelné plochy, vstupy a dopravní obsluha z nové obslužní komunikace napojené na ulici Ukrajinskou. Pokud jde o vlastní pořizování regulačního plánu to bylo zahájeno v roce 1996 zpracováním Urbanistické studie „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-

Bohunicích“, která byla veřejnoprávně projednána a po schválení souborného stanoviska Zastupitelstvem města Brna v roce 1997 nahradila koncept Územního plánu zóny „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“. Následně byl v roce 1999 zpracován a vystaven k projednání návrh Územního plánu zóny „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“, který musel být upraven ve smyslu schválené změny Územního plánu města Brna (komunikace Jihlavská) přímo ovlivňující řešené území z hlediska dopravní obsluhy. Upravený návrh Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“ byl znovu veřejnoprávně projednán v roce 2001. Pořizovatel neobdržel v žádném stupni projednávání regulačního plánu námitky vlastníků pozemků v předmětné lokalitě. Oznámení o všech stupních veřejného projednávání této územně plánovací dokumentace proběhlo podle tehdy platného stavebního zákona a bylo oznámeno veřejnou vyhláškou (zákon neukládal povinnost obesílat jednotlivé vlastníky). Urbanistická studie (koncept územního plánu zóny) byla veřejně oznámena ve dnech 12. 2. 1997 až 14. 3. 1997), návrh územního plánu zóny (včetně změn Územního plánu města Brna z něho vyplývajících) ve dnech 3. 2. 1999 až 5. 3. 1999 a upravený návrh regulačního plánu ve dnech 25. 9. 2001 až 25. 10. 2001. Regulační plán „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“ včetně výsledků projednávání návrhu a upraveného návrhu byl schválen Zastupitelstvem města Brna na zasedání konaném dne 15. 10. 2002 (Z3/041). Obecně závazná vyhláška o závazných částech Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“ nabyla účinnosti dne 21. 11. 2002 a v prosinci 2002 byl vydán čistopis tohoto regulačního plánu. Dne 22. 12. 2006 pak nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“ č. 29/2006. Návrh Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“ byl zpracován podkladě tehdy platné katastrální mapy v souladu s ustanovením § 3 vyhlášky č. 131/1998 Sb. Statutární město Brno již v roce 1997 uzavřelo s Katastrálním úřadem Brno-město smlouvu o poskytování hromadných výstupů z katastru nemovitostí. Na základě této smlouvy byly pořizovateli poskytovány v pravidelných intervalech aktuální výstupy z katastru nemovitostí, které sloužily jako mapové podklady pro pořízení územně plánovacích podkladů v souladu s uvedenou vyhláškou. Územně plánovací dokumentace byla v zásadě zpracovávaná na podkladě katastrální mapy předané aktuálně katastrálním úřadem v době zahájení prací. Stavební zákon ani jiný právní předpis nestanoví povinnost měnit mapové podklady v procesu pořizování územně plánovací dokumentace podle aktuálního stavu katastru nemovitostí. Do grafické části územně plánovací dokumentace nelze zasahovat nebo zpřesňovat její mapový podklad podle změn katastru nemovitostí.

Navrhovatel ve svém stanovisku ze dne 3. 6. 2010 k tomuto vyjádření odpůrce především zdůraznil, že nežádá o zrušení celého regulačního plánu, ale pouze o naprosto okrajovou a v celém záměru nepodstatnou část „CH“. Vyjádření odpůrce se pak nezakládá plně na pravdě, popř. se zcela míjí s podstatou věci. Argumentace vyjádření odpůrce vůbec neřeší podstatu výtky a zejména se vůbec nevyjadřuje k zásadám subsidiarity a minimalizace zásahu ve smyslu již uvedeného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které byly porušeny orgánem územního plánování. Vyjádření také neřeší tvrzení o reálném zablokování pozemku, a to zakreslením konkrétně limitovaného a nikým nechtěného objektu (znehodnocení pozemku zakreslením nesmyslné stavby). Odpůrce tak zcela pominul námitku, že zásahy do vlastnického práva cestou územního

plánování mohou být prováděny pouze z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Pouhým nahlédnutím do územního plánu je však zřejmé, že regulační plán de facto právně vymezil značně konkrétní stavbu. Územní plán má přitom zohledňovat i možnosti realizace zamýšlené výstavby, a nikoliv zcela virtuálně umisťovat do území libovolné smyšlené stavby. V opačném případě by nastaly fakticky účinky stavební uzávěry. Zákon výslovně neukládá obesílat účastníky řízení při pořizování regulačního plánu a stačí jen oznámení na úřední desce. Je však ale běžnou praxí, a dá se říci i slušností, že se v závažných majetkových případech jedná s vlastníky osobně. To je praktické v případech velmi malého okruhu vlastníků, jako tomu bylo v tomto případě. Nekontaktování vlastníků pozemků a doručování pouze veřejnou vyhláškou ve velkoměstě typu Brna, kde je „informování“ veřejnou vyhláškou anonymní, je pak proti smyslu a účelu institutu územního plánování, které předpokládá reálnou možnost vyjádření dotčených vlastníků (§ 21 odst. 4, § 22 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Pokud jde o námitku, že stavební záměr „CH“ není v grafické části vůbec zakreslen do katastrální mapy, tak v tomto směru se odpůrce vůbec nevyjádřil k podstatě námitky. Odpůrce v době schvalování dokumentace měl mít v grafické části zakresleny pozemky podle katastrální mapy (viz i § 11 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů), což se ale nestalo a tento rozpor nijak nevysvětlil.

Odpůrce Statutární město Brno v dalším stanovisku ze dne 3. 6. 2010 k uvedenému vyjádření navrhovatele především odkazuje na své dřívější stanovisko ze dne 29. 4. 2010 a dodal, že ve věci probíhal řádný proces veřejného projednávání urbanistické studie, návrhu regulačního plánu i upraveného regulačního plánu podle tehdy platného stavebního zákona z roku 1976 a právních předpisů, které ho prováděly. Oznámení o všech stupních veřejného projednávání proběhlo veřejnou vyhláškou, což byl jediný možný způsob doručování písemností ve věcech územního plánování. Jinou povinnost doručování ostatně neukládá ani nyní platný stavební zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Uvedená oznámení obsahovala upozornění na možnost uplatnit stanoviska, připomínky a námitky v příslušné lhůtě podle zákona. V žádném stupni projednávání regulačního plánu neobdržel pořizovatel námitky vlastníků pozemků v dané lokalitě. Souborné stanovisko k urbanistické studii i upravený návrh regulačního plánu byly řádně schváleny Zastupitelstvem města Brna a tomuto schválení předcházelo projednání v Radě města Brna a Komisi Rady města Brna. Celý proces veřejného projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace tedy proběhl v souladu s právními předpisy, a navrhovatel mohl řešit věc buď podáním návrhu na změnu Územního plánu města Brna nebo směnou pozemků.

Odpůrce Statutární město Brno prostřednictvím svého zástupce ještě předložil dupliku ze dne 22. 6. 2010, v níž zevrubně zopakoval předchozí stanoviska, které však v mnoha směrech rozvedl. V této duplice zásadně odmítl námitku navrhovatele, že „odpůrce neřeší tvrzení o reálném zablokování pozemku zakreslením konkrétně limitovaného a nikým nechtěného objektu (znehodnocení pozemku zakreslením nesmyslné stavby“). Opakovaně je třeba zdůraznit, že pozemek parc. č. 1197/83 v k.ú. Bohunice může navrhovatel jako jeho vlastník užívat bez omezení a v souladu se způsobem využití pozemku, kterým je „jiná plocha“. I když je v grafické části územního plánu vyznačen půdorys budovy, nic vlastníkovi neukládá danou budovu na pozemku stavět.

Platný územní plán ani regulační plán neomezují navrhovatele v uvedeném způsobu využití pozemku, který tedy nijak reálně neblokují. Nejvyšší správní soud se ve svém usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 vyjádřil k podmínkám, za nichž lze zásahy do práv vlastníků dotčených nemovitostí prostřednictvím regulace využití území územními plány označit za přiměřené (proporcionální) a legitimní. Uvedl, že územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek ve smyslu ustanovení čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Zásahy do vlastnického práva, činěné prostřednictvím územního plánu, proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytné míře a nejšetrnějším způsobem, vedoucím ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem s vyloučením libovůle a musí být činěny na základě zákona. Tato zásada proporcionality není v dané věci narušena. Je tomu tak proto, že platný územní ani regulační plán nikterak neomezují navrhovatele jako vlastníka předmětného pozemku ve způsobu jeho stávajícího užívání. Pozemek navrhovatele není znehodnocen, ale naopak je zhodnocen tím, že byl namítaným územním plánem v dané části nově určen jako součást plochy určené k zastavění. Nemůže obstát ani námitka navrhovatele „pokud odpůrce výslovně tvrdí, že regulační plán nevymezuje konkrétní stavby, nelze se s jeho argumentací ztotožnit, ... regulační plán vymezil značně konkrétní stavbu“. Regulační plán skutečně nevymezuje konkrétní objekt, ale pouze regulační prvky pro možnou zástavbu pozemků v dané lokalitě (v tomto případě jsou určeny stavební hranice a počet podlaží). Toto stanovení lze považovat za minimální a nejšetrnější možnou míru regulace (legitimní by bylo i vymezení např. tvaru střechy, apod.). Tyto regulace nejsou diskriminující , protože se netýkají jen pozemku navrhovatele, ale v popsané podobě celého bloku pozemků a v jiné podobě celého řešeného území. Pozemek navrhovatele není samostatně zastavitelný vzhledem k jeho šířce a poloze (šikmá parcelace), což mu bylo detailně vysvětleno. Toto zjištění bylo zřejmě hlavním důvodem podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pokud se navrhovatel domnívá, že je pozemek v jeho vlastnictví samostatně zastavitelný, musí tuto skutečnost prokázat příslušnou dokumentací (např. zastavovací studií). Stavba by ovšem musela respektovat stavební hranice podle regulačního plánu. Důvodná není ani námitka navrhovatele stran oznámení o všech stupních veřejného projednávání předmětné územně plánovací dokumentace, které proběhlo podle tehdy platného stavebního zákona formou veřejné vyhlášky. Byl to a je to jediný možný a zákonem stanovený způsob doručování písemností ve věcech územního plánování podle stavebního zákona. Z tohoto důvodu nemohl být obesílán navrhovatel jakožto majitel dotčeného pozemku, neboť zákon takovou možnost nepřipouštěl. Neobstojí ani tvrzení navrhovatele, že se jednalo o „velmi malý okruh vlastníků“. V celém řešeném území byl desítky dotčených vlastníků (v lokalitě „CH“ jich bylo pouze několik). Původní princip doručování, t.j. veřejnou vyhláškou, byl zachován i v nyní platném stavebním zákoně (a to nejen pokud jde o pořizování územně plánovací dokumentace, ale byl rozšířen i na proces územního rozhodování). Navrhovatel ani jiný vlastník pozemků v průběhu procesu schvalování regulačního plánu nevznesl žádnou námitku. Tuto skutečnost je pak třeba považovat za konkludentní souhlas s provedenými změnami a nečinnost navrhovatele nelze nahrazovat kdykoliv následně daným typem návrhu. Opodstatněná není ani námitka navrhovatele, že v „grafické části územního plánu nejsou zakresleny pozemky – přesněji řečeno, že stavební záměr CH v grafické části není, vůbec zakreslen do katastrální mapy“. Třeba říci, že všechny fáze dokumentace regulačního plánu jsou zpracovány na základě podkladu katastrální mapy, kterou měl pořizovatel v té době k dispozici. Jak urbanistická studie, tak i návrh

regulačního plánu byly zpracovány v době, kdy v lokalitě „CH“ ještě nebyly provedeny restituce, tudíž je zde zakreslena pouze autobusová smyčka a celá ostatní plocha je jedním nedělený pozemkem (s parc. č. 1197/1). Upravený návrh byl sice odevzdán v dubnu 2001, tedy po restitucích provedených v roce 1999, avšak zpracován byl na stejných podkladech jako původní návrh. Podstatné je zejména to, že tehdy platný stavební zákon nepředepisoval měřítko ani charakter mapových podkladů územně plánovací dokumentace. Touto problematikou se zabývala pouze vyhláška č. 84/1976 Sb., ve znění vyhlášky č. 377/1992 Sb. (účinná od 1. 10. 1976 do 30. 6. 1998) a vyhláška č. 131/1998 Sb., ve znění vyhlášky č. 135/2001 Sb. (účinná od 1. 7. 1998 do 31. 12. 2006). Žádným z právních předpisů účinných v době pořizování regulačního plánu však nebylo stanoveno, že dokumentace musí obsahovat zákres aktuální podoby mapy katastru nemovitostí. Problematikou mapových podkladů se nezabývá ani nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. Pouze jeho prováděcí vyhláška č. 500/2006 Sb. konstatuje v ustanovení § 3 odst. 1, že „mapovými podklady pro zpracování územně analytických podkladů a územně plánovací dokumentace jsou katastrální mapa, Státní mapa, Základní mapa České republiky a Mapa České republiky; mapovým podkladem pro pořízení regulačního plánu může být též polohopisné a výškopisné zaměření řešeného území.“ Nelze proto souhlasit s navrhovatelem v případě jeho námitky, že lokalita „CH“ není zakreslena do katastrální mapy, kdy požadavek na daný zákres nemá oporu v obecně závazném právním předpisu. Odpůrce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zamítl návrh PhDr. P. S. jako nedůvodný.

Při jednání, které se konalo dne 24. 6. 2010, účastníci řízení setrvali na obsahu svých podání. Navrhovatel, resp. jeho zástupce zejména opakovaně namítal, že vydaný regulační plán porušuje zásadu minimalizace a subsidiarity zásahu územně plánovací dokumentace a že lokalita „CH“ není zakreslena do katastrální mapy. Odpůrce naopak vyvracel námitky navrhovatele a zejména poukazoval na to, že nedošlo k porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

Nejvyšší správní soud obecně zdůrazňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, dostupný na www.nssoud.cz), že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertízu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Tyto orgány by proto měly mít maximální míru úvahy ve výběru funkčního využití území. Na druhou stranu je ovšem nesporné, že volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu proto musí mít osoby, kterých se změna týká, možnost se k této změně vyjádřit. Právo vyjádřit se přitom neznamená právo veta či svévolné obstrukce; znamená pouze to, že rozhodující orgán je povinen se vyjádřením kvalifikovaně zabývat.

Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů) proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. V rovině aplikace postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním procesních podmínek řízení.

Předně není pochyb o tom, že napadené závazné části regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“ v části „CH“ z roku 2006, schválené Zastupitelstvem města Brna dne 19. 12. 2006, vyhlášené vyhláškou č. 29/2006 Statutárního města Brna, představují materiálně opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. V tomto směru postačuje pro stručnost odkázat i na ustanovení § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle něhož obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy; ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu se nepoužije.

Nejvyšší správní soud nemá ani pochybnosti ohledně aktivní procesní legitimace PhDr. P. S. k podání předmětného návrhu, když ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

V případě územních plánů musí navrhovatel především tvrdit, 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 tak mohou být ve své právní sféře dotčeny především ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Navrhovatelem proto může být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy především vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (bytů a nebytových prostor) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem. Navrhovatelem, který je aktivně procesně legitimován k podání návrhu, je proto i Ph.Dr. P. S., jež je vlastníkem pozemku parc. č. 1197/83 v k. ú. Bohunice, který se nachází na území regulovaném regulačním plánem (výpis z katastru

nemovitostí pro obec Brno ze dne 1. 6. 2010, list vlastnictví 1407). Tento účastník přitom tvrdí, že je jako vlastník uvedeného pozemku naprosto nesmyslně, z nepochopitelných důvodů a bez jakékoliv ekonomické opodstatněnosti omezen ve svých právech zakreslením II. až III. podlažního objektu na tomto pozemku, který má sloužit pro obchod a služby. V důsledku toho je pak pozemek zcela nelogicky a bez veřejného zájmu blokován (nelze na něm umístit jinou stavbu), ačkoliv podle územního plánu by zde jinak byly přípustné stavby obchodních a servisních provozoven a administrativy. Skutečnost, že okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námitky nebo připomínky, což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení (srov. rovněž usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, dostupné na www.nssoud.cz, v němž je vysloven i zásadní právní názor, že: „*Ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace).*

Nejvyšší správní soud stanovil pro postup soudního přezkumu opatření obecné povahy v bodě VII svého rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, který je publikován pod č. 740/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej užil i v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy (srov. např. rozhodnutí uveřejněné pod č. 968/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Při přezkumu v rámci ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zjišťuje, zda: 1) Správní orgán měl pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat; 2) Správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy zákonné meze své působnosti; 3) Bylo při vydávání opatření obecné povahy postupováno zákonem stanoveným způsobem; 4) Je opatření obecné povahy z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem; 5) Je opatření obecné povahy přiměřené sledovanému cíli (test proporcionality).

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že Zastupitelstvo města Brna mělo dne 19. 12. 2006 pravomoc schválit závazné části Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“. Tato pravomoc vyplývala z ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle něhož závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhlašují jejich orgány obecně závaznou vyhláškou, jednak z ustanovení § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož zastupitelstvu obce je vyhrazeno schvalovat územní plán obce a regulační plán a vyhlašovat jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou a posléze z ustanovení § 84

odst. 2 písm. i) téhož zákona o obcích, podle něhož zastupitelstvu obce je vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce.

Není rovněž patrné, že by Zastupitelstvo města Brna při schvalování uvedené obecně závazné vyhlášky překročilo svoji působnost. Působností je míněn okruh právních vztahů, které je daný orgán oprávněn regulovat, a v jejichž rámci může svoji pravomoc realizovat. Působnost je možné detailněji analyzovat na působnost věcnou (okruh věcných otázek, které je daný orgán oprávněn regulovat), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým opatření působí), působnost prostorovou (na jakém území opatření působí) a konečně též působnost časovou (pokud by měl příslušný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

Nejvyšší správní soud proto považuje za prokázané, že závazné části Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“ byly schváleny orgánem, jež k tomu měl pravomoc a v rámci jeho působnosti, a posléze vyhlášeny ve formě, která odpovídala zákonu. Navrhovatel ostatně ani nevznesl ve vztahu k prvnímu a druhému kroku algoritmu žádné námitky.

Nejvyšší správní soud se proto zabýval i třetím krokem algoritmu soudního přezkumu spočívajícím ve zjišťování toho, zda závazné části Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“, byly vydány zákonem stanoveným způsobem.

Celý proces projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace je patrný z obsahu předloženého spisu.

Vlastní pořizování regulačního plánu bylo zahájeno v roce 1996 zpracováním Urbanistické studie „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“, která byla veřejnoprávně projednána a po schválení souborného stanoviska Zastupitelstvem města Brna v roce 1997 nahradila koncept Územního plánu zóny „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“. Následně byl v roce 1999 zpracován a vystaven k projednání návrh Územního plánu zóny „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“, který musel být upraven ve smyslu schválené změny Územního plánu města Brna (komunikace Jihlavská) přímo ovlivňující řešené území z hlediska dopravní obsluhy. Upravený návrh Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“ byl znovu veřejnoprávně projednán v roce 2001. Pořizovatel neobdržel v žádném stupni projednávání regulačního plánu námitky vlastníků pozemků v předmětné lokalitě. Oznámení o všech stupních veřejného projednávání této územně plánovací dokumentace proběhlo podle tehdy platného stavebního zákona a bylo oznámeno veřejnou vyhláškou (zákon neukládal povinnost obesílat jednotlivé vlastníky). Urbanistická studie (koncept územního plánu zóny) byla veřejně oznámena a vystavena ve dnech 12. 2. 1997 až 14. 3. 1997, tento materiál byl k nahlédnutí na Úřadu městské části Brno-Bohunice a jeho veřejné projednání s výkladem zpracovatele, s dotčenými orgány státní správy a obcí, s občany a vlastníky nemovitostí proběhlo dne 14. 3. 1997 (občané a organizace mohli uplatnit připomínky do 15 dnů ode dne projednání). Obsahem je i prezenční listina o účasti na veřejném projednání, jež se konalo dne 14. 3. 1997. Zastupitelstvo města Brna schválilo ve dnech 7.

až 9. 10. 1997 souborné stanovisko k Urbanistické studii „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“, které nahradilo zadání územního plánu zóny ve smyslu § 27 odst. 2 vyhlášky č. 84/1976 Sb., ve znění vyhlášky č. 337/1992 Sb. a uložilo vedoucímu Útvaru hlavního architekta Magistrátu města Brna pořídit návrh Územního plánu zóny „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“. Návrh Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“ byl oznámen a veřejně vystaven po dobu 30 dnů, tj. od 3. 2. 1999 do 5. 3. 1999. Veřejné projednání se uskutečnilo dne 2. 3. 1999 a do 30 dnů ode oznámení mohli občané a organizace podat připomínky. Obsahem je i prezenční listina o účasti na jednání ze dne 2. 3. 1999. Upravený návrh regulačního plánu byl oznámen a veřejně vystaven ve dnech 25. 9. 2001 až 25. 10. 2001. Občané a organizace mohli uplatnit námitky a připomínky do 15 dnů od posledního dne vystavení, tj. do 9. 11. 2001. Regulační plán „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“ včetně výsledků projednávání návrhu a upraveného návrhu byl schválen Zastupitelstvem města Brna na zasedání konaném dne 15. 10. 2002 (Z3/041). Obecně závazná vyhláška o závazných částech Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně-Bohunicích“ nabyla účinnosti dne 21. 11. 2002 a v prosinci 2002 byl vydán čistopis tohoto regulačního plánu. Dne 22. 12. 2006 pak nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška o závazných částech Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“ č. 29/2006.

Opatření obecné povahy (správní akt s konkrétně určeným předmětem /vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci/ a s obecně vymezeným okruhem adresátů) je třeba spatřovat v závazných částech Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“, které byly vyhlášeny ve formě obecně závazné vyhlášky.

V projednávané věci má Nejvyšší správní soud postaveno najisto, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 29/2006 o závazných částech Regulačního plánu území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích byla vyvěšena na úřední desce dne 22. 12. 2006 a současně nabyla téhož dne účinnosti z důvodu naléhavého obecného zájmu. V daném případě zastupitelstvo postupovalo podle ustanovení § 12 odst. 2 věty druhé zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Zákon nedefinuje ani příkladným výčtem, co je oním výjimečným případem (naléhavým obecným zájmem), vše tedy záleží na zvážení zastupitelstva. Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky a jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Obou těchto účelů je v potřebné míře dosaženo i za situace, kdy obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dnem vyhlášení.

Obecně závazná vyhláška č. 29/2006 o závazných částech Regulačního plánu „Území při západním vstupu na Ústřední hřbitov v Brně - Bohunicích“, která je dnes z hlediska jejího obsahu též považována pro účely stavebního zákona za opatření obecné povahy (§ 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), byla tedy vydána zákonem stanoveným způsobem.

Ve světle toho, co bylo uvedeno, nemůže obstát námitka navrhovatele zpochybňující průběh veřejného projednávání územně plánovací dokumentace a brojící

proti tomu, že s vlastníky pozemků nikdo nejednal, i když šlo o podrobné zasažení těchto nemovitostí.

Již z výčtu obsahu příslušného spisu vyplývá, že úvahy navrhovatele nemají oporu v předloženém materiálu. Oznámení o všech stupních veřejného projednávání proběhlo v souladu se zákonem veřejnou vyhláškou, což byl jediný možný způsob doručování písemností ve věcech územního plánování (srov. ustanovení § 21 až § 25 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Jinou povinnost doručování ostatně neukládá ani nyní platný stavební zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Z tohoto důvodů proto nemohl být obesílán navrhovatel jakožto majitel dotčeného pozemku. Uvedená oznámení obsahovala upozornění na možnost uplatnit stanoviska, připomínky a námitky v příslušné lhůtě podle zákona. V žádném stupni projednávání regulačního plánu neobdržel pořizovatel námitky navrhovatele či jiných vlastníků pozemků v dané lokalitě. Nelze proto dojít k jinému závěru než tomu, že vlastníci pozemků v průběhu veřejného projednávání územně plánovací dokumentace vyslovili konkludentně souhlas s provedenými změnami. Souborné stanovisko k urbanistické studii i upravený návrh regulačního plánu pak byly řádně schváleny Zastupitelstvem města Brna a tomuto schválení předcházelo projednání v Radě města Brna a Komisi Rady města Brna. Celý proces veřejného projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace tedy proběhl v souladu s právními předpisy. Nečinnost navrhovatele v průběhu tohoto procesu proto nelze klást k tíži orgánů územního plánování.

Nejvyšší správní soud má za to, že první tři kriteria algoritmu soudního přezkumu jsou kriterii formálními a další dvě kriteria jsou pak kritérii materiálními, v nichž správní soud již přihlíží k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud se proto zabývá i tím, zda opatření obecné povahy je v souladu se zákonem z hlediska hmotného práva.

Podle ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, územně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné.

Podle ustanovení § 29 odst. 2 téhož zákona, schvalující orgán vymezí závaznou část územně plánovací dokumentace včetně veřejně prospěšných staveb, pro které lze pozemky, stavby a práva k nim vyvlastnit (§ 108 odst. 2 písm. a/ a odst. 3).

Podle ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhlašují jejich orgány obecně závaznou vyhláškou. Závazná část územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.

Navrhovatel především namítá, že jako vlastník pozemku parc. č. 1197/83 v k. ú. Bohunice je naprosto nesmyslně, z nepochopitelných důvodů a bez jakékoliv ekonomické opodstatněnosti omezen ve svých právech zakreslením II. až III. podlažního objektu na

tomto pozemku, který má sloužit pro obchod a služby. V důsledku toho je pak pozemek zcela nelogicky a bez veřejného zájmu blokován (nelze na něm umístit jinou stavbu), ačkoliv podle územního plánu by zde jinak byly přípustné stavby obchodních a servisních provozoven a administrativy.

Územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně 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 (obce), která o něm rozhoduje, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem správního soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a správní soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Správní soud tedy brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů, není však jeho úkolem sám územní plány dotvářet. V rovině aplikace postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, dostupný na www.nssoud.cz).

Se zřetelem ke shora uvedenému proto nejsou v soudním přezkumu na místě výtky navrhovatele o tom, že zakreslený II. až III. podlažní objekt je „nesmyslný, nikým nechtěný, bez jakékoliv ekonomické opodstatněnosti, apod“. Je tomu tak proto, že se k těmto výtkám nemůže Nejvyšší správní soud věcně vyjadřovat, neboť mu to nepřísluší.

Jinak je tomu s výtkou, že pozemek navrhovatele je zcela nelogicky a bez veřejného zájmu blokován (nelze na něm umístit jinou stavbu), ačkoliv podle územního plánu by zde jinak byly přípustné stavby obchodních a servisních provozoven a administrativy.

Nelze nevidět, že územní plán představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu.

V tomto směru se však musí Nejvyšší správní soud přiklonit ke zcela pregnantní argumentaci obsažené v tzv. duplice odpůrce. Tento účastník řízení opodstatněně poukázal na skutečnost, že pozemek parc. č. 1197/83 v k.ú. Bohunice může navrhovatel jako jeho vlastník užívat bez omezení a v souladu se stávajícím způsobem využití pozemku, kterým je „jiná plocha“. Platný územní plán ani regulační plán neomezují navrhovatele v uvedeném způsobu využití pozemku, který tedy nijak reálně neblokují. I když je v grafické části územního plánu vyznačen půdorys budovy, nic také vlastníkovi neukládá danou budovu na pozemku stavět. Pozemek navrhovatele není ani znehodnocen, ale naopak je zhodnocen tím, že byl namítaným územním plánem v dané části nově určen jako součást plochy určené k zastavění. Regulační plán rovněž nevymezuje konkrétní objekt, ale pouze regulační prvky pro možnou zástavbu pozemků v dané lokalitě (v tomto případě jsou určeny stavební hranice a počet podlaží). Opodstatnění zřejmě nepostrádá ani tvrzení odpůrce, že pozemek navrhovatele není samostatně zastavitelný vzhledem k jeho šířce a poloze (šikmá parcelace), což je patrné i z kopie katastrální mapy a kopie části regulačního plánu. Za těchto okolností proto nelze hovořit o nelogické blokaci pozemku navrhovatele.

Opodstatněná není ani výtka navrhovatele, že v grafické části lokality označené „CH“ chybí její zakreslení do pozemků (parcel), ačkoliv regulační plán pojednává lokalitu až do podrobností jednotlivých pozemků. Návrh tedy není řešen na podkladě katastrální mapy (Příloha 2. čl. III. bod 2. A. vyhlášky č. 131/1998 Sb.) a navržený objekt svými hranicemi proto nesleduje jednotlivé pozemky (pozemkovou mapu).

Z obsahu spisu vyplývá, že odpůrce již v roce 1997 uzavřel s Katastrálním úřadem Brno - město smlouvu o poskytování hromadných výstupů z katastru nemovitostí. Na základě této smlouvy byly pořizovateli územně plánovací dokumentace poskytovány pravidelně výstupy, které sloužily jako mapové podklady pro pořízení této dokumentace. Územně plánovací dokumentace je zásadně zpracována na základě katastrální mapy předané v době zahájení prací. Stavební zákon z roku 1976 ani jiný prováděcí předpis (vyhláška č. 131/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů) však nestanovil právní povinnost, aby v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace byly měněny mapové podklady podle aktuálního stavu katastru nemovitostí. Ani po schválení územně plánovací dokumentace a po vydání obecně závazné vyhlášky o jejich závazných částech nebylo možno zasahovat do grafické části této dokumentace. Všechny fáze regulačního plánu (urbanistická studie, návrh regulačního plánu) byly zpracovávány na základě katastrální mapy, kterou měl pořizovatel v této rozhodné době (odpůrce sděluje, že v lokalitě „CH“ ještě v té době nebyly provedeny restituce a je proto tudíž zakreslena jen autobusová smyčka a celá ostatní plocha je jedním nedělených pozemkem s par.č. 1197/1). Nelze proto upřít opodstatnění vývodu dupliky odpůrce, že požadavek na zákres lokality „CH“ do katastrální mapy nemá oporu v obecně závazném právním předpise.

Nejvyšší správní soud se posléze zabývá i tím, zda opatření obecné povahy je v souladu se zásadou proporcionality, která je závěrečným krokem algoritmu.

Nejvyšší správní soud se již zásadním způsobem vyslovil k poslednímu kroku algoritmu v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, které je dostupné na www.nssoud.cz.

Kasační soud vyslovil, že: „Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden. Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni - za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu...“.

Z tohoto obecného konstatování potom rozšířený senát vymezil úlohu a hranice soudní kontroly stran tvorby územního plánu (jeho změny). Vyslovil zásadní právní závěry v tom smyslu, že: „V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k

zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.“

Navrhovatel právě v porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu (veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a musí být činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle) ze strany orgánů územního plánování spatřuje v podstatě jediný důvod k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatel ve svém návrhu především namítá, že nikomu není vůbec známo, proč orgán územního plánování chce na dotčeném místě „CH“ umístit přesně konkretizovaný objekt, který zde nikdo nechce, tím méně ve vrchnostensky, direktivně a nelogicky nadiktované podobě, tedy bez jakéhokoliv veřejného zájmu. Nezbytně nutná míra zásahu je markantně překročena právě z tohoto důvodu. Nezbytnost daného řešení a šetrnost nebyla v procesu územního plánování vůbec zkoumána, natož, aby byla zjistitelná. Stavba je právě opakem nezbytně nutné míry zásahu při územním plánování a je excelentní ukázkou libovůle orgánu územního plánování.

Obsah spisového materiálu nesvědčí o opodstatněnosti námitek návrhu.

Orgán územního plánování ve stanovisku ze dne 29. 4. 2010 konstatuje, že území západně od areálu Ústředního hřbitova je územím, kde je plánován nový kapacitní vstup do hřbitova včetně výstavby zařízení celoměstského významu související s pohřebnictvím. Území je rovněž významným nástupem do obytného souboru Bohunice, kde se předpokládá doplnění občanské vybavenosti a služeb pro obyvatele. Žádoucí proto bylo rozpracovat funkční využití území stanovení územním plánem a zpřesnit jeho regulativy pro konkrétní potřeby tohoto území.
Ze souborných stanovisek k Území při západním vstupu do Ústředního hřbitova v Brně - Bohunicích jsou také patrny důvody vedoucí k zásahu do území (chaotičnost území, absence prvků urbanizace, neuspokojivé řešení vazeb mezi uzavřenými a funkčně různorodými areály, apod.). Nelze tedy tvrdit, že na zásahu není veřejný zájem, ale jenom libovůle úředníků. V rovině aplikace postupu přezkumu opatření obecné povahy Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý

pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Nejvyšší správní soud se proto nemůže vyjadřovat k tvrzení navrhovatele, že orgán územního plánování prosazuje stavbu, kterou zde nikdo nechce, tím méně ve vrchnostensky, direktivně a nelogicky nadiktované podobě. Navrhovatel ve svém návrhu uvádí jen zcela obecné a ničím nedoložené způsoby porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu (nezbytně nutná míra zásahu je markantně překročena právě z tohoto důvodu, nezbytnost daného řešení a šetrnost nebyla v procesu územního plánování vůbec zkoumána, natož, aby byla zjistitelná, stavba je právě opakem nezbytně nutné míry zásahu při územním plánování a je excelentní ukázkou libovůle orgánu územního plánování). Regulační plán jako každý územní plán pochopitelně omezuje v jisté míře vlastníky pozemků. Majitel nemovitosti si nemůže osobovat právo stavět na pozemku jakýkoliv typ stavby, bez ohledu na charakter zóny. Každé nevyhovění požadavku vlastníka však nelze hodnotit jako porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Navrhovatel v tomto případě ani neuvádí, v čem konkrétně je regulační plán v rozporu s jednotlivými zásadami pátého algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy (flagrantnost porušení, zjevná nepřiměřenost, apod.). Pokud navrhovatel neustále tvrdí, že má na pozemku nařízen konkrétní typ stavby je třeba říci, že tomu tak není. Regulační plán upravil toliko obecné regulativy, týkající se indexu zastavitelnosti pozemku, dále je zde stanoven výškový a prostorový regulativ a jsou zde uvedeny i základní zastavovací čáry pozemku. Tato regulace není diskriminující, protože se netýká jen pozemku navrhovatele Z toho nelze dovodit, že je na pozemku navrhovatele konkrétní dům, či jakákoliv jiná stavba. Vlastník pozemku proto může předmětný pozemek užívat bez jakéhokoliv omezení v souladu s územně plánovací dokumentací. Objekty vyznačené v dokumentaci regulačního plánu mají jen orientační charakter a ani nezavazují vlastníka pozemku dané nemovitosti stavět. Zásadní je ovšem to, že se navrhovatel či jeho právní předchůdce nikdy v minulosti nepokusili uplatnit tyto námitky, a to v rámci změn regulačního plánu eventuálně v rámci veřejného projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace. Právě ve fázi tvorby územních plánu je aktivní role vlastníků pozemků ležících v území mimořádně významná a právě zde mohl navrhovatel nalézt řadu odpovědí na uplatněné námitky. Pasivitu navrhovatele či jeho právního předchůdce, kteří neuplatnili v průběhu projednávání a schvalovaní územně plánovací dokumentace žádnou námitku, nelze za této situace přičítat orgánům územního plánování. Procesní nečinnost navrhovatele ve fázi tvorby územního plánu nelze ani odpovídajícím způsobem nahradit zásahem správního soudu do procesu, neboť tento zásah má být zcela výjimečným.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrh Ph.Dr. P. S. zamítl (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto tak, že na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků řízení právo (§ 101d odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. června 2010

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu