

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelky: **Česká republika – Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, adresa pro doručování: poštovní schránka 155/P, 140 21 Praha 4, proti odpůrci: **město Klecany**, se sídlem Do Klecánek 52, Klecany, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 ze dne 20. 4. 2010, čj. 636/10 – územního plánu města Klecany – v části týkající se pozemků parcelní číslo st. 983, st. 984, st. 985, st. 986, st. 987, st. 988, st. 989, st. 990, st. 991, st. 992, st. 993, st. 994, st. 995, st. 996, st. 997, st. 998, st. 999, st. 1000, st. 1001, st. 1002, st. 1003, st. 1004, st. 1005, st. 1006, st. 1007, 463/8, 463/9 a 671 v katastrálním území Klecany,

takto:

I. Návrh navrhovatelky **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I.
Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 19. 4. 2011 doručen návrh České republiky, za kterou jedná Ministerstvo vnitra (dále jen „navrhovatelka“), na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 ze dne 20. 4. 2010, čj. 636/10 – územního plánu města Klecany – v části týkající se pozemků parcelní číslo st. 983, st. 984, st. 985, st. 986, st. 987, st. 988, st. 989, st. 990, st. 991, st. 992, st. 993, st. 994, st. 995, st. 996, st. 997, st. 998, st. 999, st. 1000,

st. 1001, st. 1002, st. 1003, st. 1004, st. 1005, st. 1006, st. 1007, 463/8, 463/9 a 671 v katastrálním území Klecany.

[2] Vlastníkem shora uvedených pozemků je Česká republika, příslušné hospodařit s tímto majetkem státu je Ministerstvo vnitra. Na pozemcích, které jsou v napadeném územním plánu označeny jako smíšená obytná plocha SO2, se nachází areál tzv. horních kasáren.
[3] Navrhovatelka ve svém návrhu nejprve stručně popisuje průběh pořizování a schvalování napadeného územního plánu a shrnuje obsah svých vyjádření, která v tomto procesu podala pořizovateli územního plánu. Navrhovatelka namítá, že rozhodnutí odpůrce o jejích námitkách je nepřezkoumatelné. Odpůrce v něm totiž odkazuje na kapitolu 9 textové části návrhu územního plánu. Dle ní mají být do I. etapy výstavby zařazeny z důvodu ochrany zemědělského půdního fondu zastavěné plochy v zastavěném území. Pozemky ve vlastnictví navrhovatelky, ačkoliv se jedná o zastavěné plochy v zastavěném území, byly zařazeny až do II. etapy. Přitom nezastavěné plochy jako SO6, OS1, BR4 a další jsou prosté zástavby, avšak byly zařazeny do I. etapy výstavby. Navrhovatelka se domnívá, že takový postup je v rozporu s hospodárným využíváním krajiny, a tedy i hlavními cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[4] Nedůvodné bylo dle navrhovatelky i nevyhovění námitce proti zařazení areálu horních kasáren do pravidel s uspořádáním území s maximální hladinou zástavby tří nadzemních podlaží + podkroví. Pro sousední plochy označené SO4 a SO5 činí maximální hladina zástavby čtyři nadzemní podlaží + podkroví.

[5] Napadené opatření obecné povahy nesplňuje dle navrhovatelky všechny formální požadavky upravené vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Ve své výrokové části obsahuje totiž pouze obsah územního plánu, tj. odkaz na textovou a grafickou část, nikoliv územní plán, který není uveden jako nedílná součást opatření obecné povahy, i když ve smyslu výše uvedené vyhlášky má být součástí opatření obecné povahy. Dle odůvodnění opatření obecné povahy je jeho nedílnou součástí textová část odůvodnění územního plánu, v opatření obecné povahy však obsažena není. V opatření obecné povahy zcela absentuje zdůvodnění navrženého řešení. U grafické části je pouze uveden obsah bez toho, že by tato část byla prohlášena za nedílnou součást opatření obecné povahy.

[6] Jelikož je v důsledku napadeného územního plánu areál horních kasáren nevyužitelný, může se stát předmětem zájmu a pohybu závadových osob, a tedy může představovat pro odpůrce bezpečnostní riziko. Takový stav je v rozporu s § 19 stavebního zákona.

[7] Navrhovatelka namítá, že opatřením obecné povahy došlo k zásahu do výkonu vlastnického práva, v důsledku čehož vznikla značná finanční ztráta při zamýšleném prodeji areálu. V průběhu následujících 10 let dojde k další devastaci celého areálu, jeho prodejní cena bude výrazně nižší. Mezi navrženým využitím území a omezením

navrhovatelky je zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit veřejným zájmem na využití území obce.

[8] Navrhovatelka navrhuje, aby soud zrušil napadené opatření obecné povahy – územní plán města Klecany – v části zahrnující pozemky specifikované v bodě [1] shora.

II.
Vyjádření odpůrce

[9] Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 27. 4. 2011 sdělil, že s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy nesouhlasí, neboť proces jeho pořízení proběhl plně v souladu s právními předpisy. Odpůrce neshledal žádné nedostatky formálního vyhotovení opatření obecné povahy. Stanovení výškového limitu pro zastavitelné území o hodnotě tří nadzemních podlaží vyplývá ze záměru nenarušit uspořádání krajiny na území města. Město Klecany má v současné době 3 500 obyvatel a na razantní zvýšení počtu obyvatel, k němuž by došlo připuštěním vyššího limitu pro výstavbu či zrušením etapizace výstavby, není připravena infrastruktura.

[10] Odpůrce argumentuje, že nenarušil možnost výstavby v areálu horních kasáren, pouze v návaznosti na rozvoj města rozložil možnost výstavby do několika etap. Město bylo oprávněno zahrnout areál navrhovatelky do II. etapy výstavby, a to jednak z důvodu majetkoprávního uspořádání areálu, jednak z důvodu souladu výstavby s rozvojem celého města. V neposlední řadě i s ohledem na to, že navrhovatelka výrazně zanedbávala i základní údržbu daného areálu a nevyvíjela zde téměř žádnou aktivitu. V této souvislosti odpůrce upozorňuje, že navrhovatelka není žádným developerem, ale pouze se snaží prodat areál pro bytový projekt. Při řádné práci v areálu nejen že nemůže klesnout hodnota nemovitostí, ale naopak lze předpokládat, že s ohledem na blízkost hlavního města ještě vzroste.

[11] Odpůrce navrhuje, aby soud návrh zamítl

III.
Podmínky řízení

[12] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda není založena překážka věci rozsouzené **(III.A.)**. Poté zkoumal, zda jsou splněny další podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou existence opatření obecné povahy **(III.B.)**, aktivní žalobní legitimace navrhovatelky **(III.C.)** a formulace závěrečného návrhu **(III.D.)** (shodně např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 – 34, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

III.A.
Překážka věci rozsouzené

[13] Soud se nejprve zabýval otázkou, nebrání-li projednání návrhu překážka věci rozsouzené. V takovém případě by musel být návrh odmítnut na základě § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soudu je totiž z jeho úřední činnosti známo, že řízení o návrhu na zrušení části

totožného opatření obecné povahy bylo u tohoto soudu vedeno pod sp. zn. 8 Ao 3/2010. Jednalo se o dva samostatné návrhy dvou obchodních společností, posléze spojené ke společnému projednání, které soud zamítl rozsudkem ze dne 13. 7. 2010, čj. 8 Ao 3/2010 – 194 (rozsudek ve věci „*územní plán Klecany I*“).

[14] Soud dospěl k závěru, že v daném případě není založena překážka věci rozsouzené [viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, a dále rozsudek ze dne 18. 12. 2008, čj. 1 Ao 4/2008 – 110, část V.d)]. Nyní projednávaný návrh a návrhy projednané pod sp. zn. 8 Ao 3/2010 jsou podány odlišnými osobami (není dána totožnost účastníků) a týkají se odlišných pozemků, tedy částí opatření obecné povahy (není dána skutková totožnost předmětu řízení).

III.B.
Existence opatření obecné povahy

[15] Soud již v rozsudku ve věci *územní plán Klecany I* v bodě 14 potvrdil, že napadený akt je opatřením obecném povahy. To ostatně plyne z § 43 odst. 4 stavebního zákona.

[16] O vydání napadeného územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrce na svém zasedání dne 20. 4. 2010. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 21. 4. 2010 a sejmuta dne 7. 5. 2010. V této souvislosti je nutno poznamenat, že dle § 71 odst. 2 písm. c), užitého na základě § 174 odst. 1, ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu je opatření obecné povahy vydáno vyvěšením veřejné vyhlášky. Ačkoliv tedy zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o vydání opatření obecné povahy dne 20. 4. 2010, opatření obecné povahy bylo vydáno teprve dne 21. 4. 2010.

[17] Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení tak je splněna.

III.C.
Aktivní žalobní legitimace navrhovatelky

[18] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na právech. Rozšířený senát NSS k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.* (...) *Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.* (body 31 a 34 usnesení).

[19] Navrhovatelka prokázala výpisem z katastru nemovitostí (list vlastnictví 1436 pro katastrální území Klecany), že je vlastníkem pozemků uvedených v bodě [1] shora.

Právo hospodaření k majetku státu náleží Ministerstvu vnitra. Tyto pozemky jsou součástí území, na něž se vztahuje napadené opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy reguluje způsob realizace práva užívat pozemky, které je jedním z vlastnických oprávnění. Navrhovatelka ve svém návrhu tvrdí, že opatřením obecné povahy došlo k zásahu do vlastnického práva a značné finanční ztrátě při zamýšleném prodeji areálu.

[20] Soud tedy dospěl k závěru, že navrhovatelka splňuje podmínky aktivní žalobní legitimace dle § 101a s. ř. s., resp. nelze mít za to, že by návrh byl podán osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., k jeho výkladu viz usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 33, a rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 – 59].

III.D.
Formulace závěrečného návrhu

[21] Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelka se ve svém podání na str. 6 domáhá zrušení části opatření obecné povahy, která je vymezena pozemky uvedenými v bodě [1] shora.

IV.
Posouzení důvodnosti návrhu

[22] Soud si k posouzení důvodnosti návrhu vyžádal územní plán města Klecany vydaný dne 21. 4. 2010, a to včetně související spisové dokumentace. O návrhu rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání.

[23] Soud již v rozsudku ve věci *územní plán Klecany I* (bod 18) uvedl, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v mezích pravomoci a působnosti odpůrce.

[24] Soud se zabýval nejprve námitkou, že opatření obecné povahy nesplňuje formální požadavky kladené na obsah tohoto aktu (**IV.A.**). Poté posoudil námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách navrhovatelky (**IV.B.**). Na závěr se zabýval otázkou, zda byla navrhovatelka zkrácena opatřením obecné povahy na svých právech (**IV.C.**).

IV.A.
Naplnění formálních požadavků kladených na obsah opatření obecné povahy

[25] Část šestá správního řádu, která upravuje proces vydávání opatření obecné povahy, neobsahuje výslovnou úpravu jeho formálních a obsahových náležitostí. Pouze stanoví, že musí obsahovat odůvodnění (§ 173 odst. 1). Dle § 174 odst. 1 správního řádu se na řízení o vydání opatření obecné povahy aplikují obdobně ustanovení části první a přiměřeně též ustanovení části druhé. V části druhé (§ 68) správního řádu jsou upraveny náležitosti rozhodnutí, které lze přiměřeně vztáhnout i na opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy tedy musí obsahovou výrokovou část, odůvodnění a poučení. Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení (§ 68 odst. 2 správního řádu).

[26] Územní plán je specifickým případem opatření obecné povahy, čemuž odpovídá i specifická struktura jeho obsahu. Stavební zákon neupravuje obsahové náležitosti územního plánu, pouze v § 43 odst. 6 stanoví, že obsahové náležitosti upraví prováděcí právní předpis, k jehož vydání je zmocněno Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 193). Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

[27] Obsahové náležitosti územního plánu jsou upraveny v příloze 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Jsou rozděleny na obsah územního plánu (bod I.) a obsah odůvodnění územního plánu (bod II.).

[28] Obsah územního plánu ve smyslu bodu I. přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je součástí výroku opatření obecné povahy. Obsah odůvodnění územního plánu ve smyslu bodu II. přílohy 7 vyhlášky je součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

[29] Obsah územního plánu (tedy výrok opatření obecné povahy) musí zahrnovat textovou část a grafickou část v rozsahu určeném v bodě I. přílohy 7 vyhlášky. Navrhovatelka namítá, že výroková část napadeného opatření obecné povahy je tvořena pouze odkazem na textovou a grafickou část, nikoliv samotným obsahem územního plánu.

[30] Soud k této námitce uvádí, že struktura obsahu územního plánu (jak textové, tak grafické části) je hutná, vlastní obsah značně rozsáhlý. Vedle samotného textu ho tvoří i tabulky a několik mapových výkresů. Textová část obsahu územního plánu, který je předmětem přezkumu v tomto řízení, čítá 48 stran, grafická část sestává ze 4 výkresů o měřítku 1 : 5 000. Odpůrci nelze vyčítat, že do výroku opatření obecné povahy nezahrnul vlastní obsah územního plánu, tj. celou textovou a grafickou část v rozsahu vymezeném v bodě I. přílohy 7 vyhlášky. Opatření obecné povahy, jehož výrok by zabíral 48 stran, na něž by navazovaly 4 výkresy v měřítku 1 : 5 000, by bylo značně nesrozumitelné. Orientace v opatření obecné povahy by byla výrazně snížena nepřehledností výroku. Nehledě na to, že výkresy (grafická část obsahu územního plánu) vzhledem ke svému měřítku několikanásobně překračují formát papíru A4, který se běžně užívá v úředním styku. Základními požadavky kladenými na výrok správních aktů je jejich určitost a srozumitelnost, s níž souvisí i přehlednost. To ostatně není třeba navrhovatelce, jež je ústředním orgánem státní správy, připomínat.

[31] Odpůrce zvolil jiný způsob koncipování výroku opatření obecné povahy. Zahrnul do něho pouze odkaz na textovou část územního plánu, včetně výčtu jeho kapitol, a na grafickou část územního plánu, včetně výčtu jednotlivých výkresů. V případě takto formulovaného výroku nevznikají žádné komplikace stran jeho srozumitelnosti, přehlednosti a ani určitosti. Soudu je z rozhodovací činnosti známo, že takový postup při koncipování výrokové části opatření obecné povahy, jímž se vydává územně plánovací dokumentace, je velmi častý, dokonce jej lze označit za součást správní praxe.

[32] Z výrazně zestručněného výroku přezkoumávaného opatření obecné povahy plyne, že se vydává územní plán Klecan, jehož dokumentaci zhotovila společnost Kadlec K.K. Nusle, spol. s r. o., projektant Ing. arch. Daniela Binderová. Ve výroku je dále uvedeno, že *„**územní plán stanovuje pro celé území obce Klecany** urbanistickou koncepci, uspořádání krajiny*

a koncepci veřejné infrastruktury; ***vymezuje*** *zastavěné území a zastavitelné plochy, plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření a* ***stanovuje*** *podmínky pro využití těchto ploch a koridorů,* ***jak je uvedeno v jeho textové a grafické části takto:***". Po dvojtečce následuje výčet kapitol textové části územního plánu a výčet součástí grafické části.

[33] Z formulace výroku opatření obecné povahy je zcela zřejmé, že jeho součástí jsou textová a grafická část územního plánu, blíže specifikované pomocí osoby zhotovitele obsahu územního plánu a vyjmenováním jejich jednotlivých součástí (kapitol a výkresů). Tím, že výrok opatření obecné povahy odkazuje na textovou a grafickou část obsahu územního plánu, činí z nich součást tohoto výroku (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2009, čj. 1 As 55/2009 – 152 ve věci *České pošty, s. p.*). Není přitom nezbytné, aby výrok výslovně stanovil, že textová a grafická část územního plánu jsou nedílnou součástí výroku opatření obecné povahy. Do výroku opatření obecné povahy by samozřejmě mohla být dle zásady *superfluum non nocet* (nadbytečné neškodí) pojata i tato formule, na věci by to však nic nezměnilo. Závaznost textové a grafické části obsahu územního plánu, které mají podobu samostatných dokumentů, plyne z odkazu na tyto dokumenty ve výroku opatření obecné povahy. Tyto dokumenty jsou součástí výroku opatření obecné povahy.

[34] Navrhovatelka dále poukazuje na to, že v odůvodnění opatření obecné povahy je uvedeno, že textová část odůvodnění opatření obecné povahy je nedílnou součástí odůvodnění, nicméně v opatření obecné povahy není zahrnuta. Grafická část odůvodnění dokonce není ani prohlášena za nedílnou součást odůvodnění opatření obecné povahy.

[35] Dle bodu II. přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. se odůvodnění územního plánu skládá z textové a grafické části. Textová část musí obsahovat náležitosti vyplývající ze správního řádu a z § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a dále náležitosti vymezené v odst. 1 bodu II. přílohy 7 vyhlášky.

[36] Přímo v textu odůvodnění přezkoumávaného opatření obecné povahy jsou zahrnuty náležitosti vyplývající ze správního řádu (body 2, 10 a 11) a náležitosti upravené v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona (body 3 – 9). Náležitosti odůvodnění upravené v odstavci 1 bodu II. přílohy 7 vyhlášky jsou uvedeny v samostatném dokumentu (rozsah 62 stran), který je dle výslovné formulace uvedené v odůvodnění opatření obecné povahy pod bodem 1. jeho nedílnou součástí. I pro tento případ platí, co bylo řečeno již výše ke způsobu koncipování výroku opatření obecné povahy (viz body [30] až [33] shora). V zásadě nelze nic namítat proti tomu, pokud část odůvodnění opatření obecné povahy je vyčleněna do samostatného dokumentu, přičemž z textu odůvodnění opatření obecné povahy je zřejmé, že tento samostatný dokument tvoří součást odůvodnění jako celku.

[37] Grafická část odůvodnění územního plánu, která zahrnuje 6 mapových výkresů v měřítku 1 : 5 000 (z toho jeden v měřítku 1 : 50 000), není zahrnuta ve vlastním textu odůvodnění opatření obecné povahy, ale je tvořena samostatnými 6 mapovými výkresy. Ostatně lze si jen stěží představit, jak by mohlo být 6 výkresů v daném měřítku, jejichž velikost několikanásobně překračuje běžně užívaný formát papíru A4, zapracováno do vlastního textu odůvodnění opatření obecné povahy. Řešení, které zvolil odpůrce, se zdá být soudu jediné rozumné a technicky proveditelné. V textu odůvodnění opatření

obecné povahy je uvedeno: „*Grafickou část odůvodnění územního plánu tvoří výkresy*“ a následuje výčet 6 mapových výkresů označených B1 – B6 včetně uvedení jejich pojmenování a měřítka. Z této formulace je zcela zřejmé, že vyjmenované mapové výkresy jsou součástí odůvodnění opatření obecné povahy. I zde platí, a v tomto soud reaguje na výtku navrhovatelky, že by bylo nadbytečné a formalistické lpět na uvedení formule, že uvedené mapové výkresy jsou nedílnou součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Jestliže opatření obecné povahy výslovně stanoví, že výkresy tvoří grafickou část odůvodnění, pak je zřejmé, že jsou jeho nedílnou součástí.

[38] Poslední z námitek navrhovatelky, která se týká obsahových náležitostí opatření obecné povahy, je, že v jeho odůvodnění zcela chybí kapitola týkající se zdůvodnění navrženého řešení. Tato námitka je nedůvodná, neboť komplexní odůvodnění přijatého řešení, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků řešení, je obsažena v samostatném dokumentu označeném „Textová část Odůvodnění územního plánu“ pod bodem C. (celkem 34 stran). Odůvodnění opatření obecné povahy může být obsaženo v samostatném dokumentu (viz bod [36] shora).

[39] Celý soubor námitek zpochybňujících naplnění formálně-obsahových náležitostí přezkoumávaného opatření obecné povahy je nedůvodný.

IV.B.
Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách stěžovatelky

[40] Soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné, anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Rovněž zdůraznil, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat ve vzájemných souvislostech.

[41] Navrhovatelka ve své námitce ze dne 3. 11. 2009 uvedla, že požaduje zařazení areálu horních kasáren do první etapy výstavby a navýšení maximální hladiny zástavby na úroveň čtyř nadzemních podlaží a podkroví.

[42] Odpůrce námitku navrhovatelky zamítl. V odůvodnění uvedl: „*Změna etapizace se nepřipouští. Stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizace) je podle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona jedním ze základních úkolů územního plánování, které bylo v návrhu ÚP rozpracováno v souladu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. v jeho textové i grafické části. Etapizace byla stanovena z důvodů koordinace postupu výstavby v území, je proto opodstatněná a podmínky pro její uplatnění jsou stanoveny transparentně v kapitole 9 „Pořadí změn v území (etapizace)“ textové části návrhu ÚP. Výšková hladina zástavby v ploše SO2 bude ponechána na úrovni 3NP + podkroví, stejně jako u sousedních ploch SO1 a SO3. Zástavba v plochách SO1 až SO3 vytvoří pohledovou linii s nástupem pro plochy SO4 a SO5 s výškou 4NP + podkroví. Pokud se v kapitole 3.1 „Základní urbanistická koncepce“ textové části odůvodnění návrhu ÚP uvádí, že „nejsou v současné době majetkově dořešené“ je tím myšleno, že prodej areálu horních kasáren MV není ukončen a záměry nového vlastníka nejsou známy.*“

[43] Soud neshledal, že by rozhodnutí o námitce bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odpůrce se zabýval jak námitkou požadující změnu etapizace, tak námitkou požadující zvýšení maximální povolené hladiny zástavby v ploše SO2.

[44] Odpůrce vyšel při posuzování námitky z toho, že stavební zákon umožňuje obci rozvrhnout provádění změn v území do několika etap. Z kapitoly 10 „Pořadí změn v území (etapizace)“ textové části územního plánu plyne, že důvodem pro etapizaci výstavby je nedostatečná kapacita čistírny odpadních vod, která musí být před realizací druhé a třetí etapy rozšířena. Podmínkou realizace druhé etapy je navíc vyčerpání 80% výměry ploch zahrnutých do první etapy. Z mapového výkresu A4 označeného jako „Výkres pořadí změn v území (etapizace)“ plyne, že do první etapy byly zařazeny zastavěné plochy nacházející se v centrálních částech obce a plochy, na něž již bylo vydáno územní rozhodnutí (SO4 – východ), a sportoviště, jehož realizace je ve veřejném zájmu a jsou s ním spojeny nižší nároky na čištění odpadních vod.

[45] Důvodem pro zařazení plochy SO2 do druhé etapy bylo rovněž to, že ač se jedná o zastavěnou plochu, není majetkově dořešena (viz kapitola 1.3.5. textové části odůvodnění územního plánu). Navrhovatelka sice namítá, že tento argument není relevantní, soud je ovšem opačného názoru. Navrhovatelka ve své námitce proti návrhu územního plánu nesdělila, že by měla v úmyslu v areálu horních kasáren stavět. Ostatně ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvádí, že jejím záměrem je prodat areál nějakému investorovi. Soud má za to, že v situaci, kdy jsou možnosti stavebního rozvoje v obci omezené, a to nejen nedostatečnou kapacitou čistírny odpadních vod, je na místě upřednostnit realizaci těch záměrů, které jsou připravené i po stránce investorské, či dokonce je na ně vydáno územní rozhodnutí.

[46] Rovněž zdůvodnění, proč nebylo vyhověno námitce požadující zvýšení limitu zástavby, má soud za dostatečné a logické.

[47] Skupina dílčích námitek týkajících se přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách je nedůvodná.

IV.C.
Dotčení práv navrhovatelky v důsledku vydání opatření obecné povahy

[48] Podstatné pro posouzení stěžejní námitky je, zda navrhovatelka byla vydáním opatření obecné povahy zkrácena na svých právech, tedy zda je v tomto řízení aktivně věcně legitimována.

IV.C.1
Právní pozice navrhovatelky před vydáním opatření obecné povahy

[49] Nejprve je nezbytné zabývat se tím, jaká byla právní pozice navrhovatelky před vydáním napadeného opatření obecné povahy, tj. zda navrhovatelka byla oprávněna provádět výstavbu v areálu horních kasáren v jí požadovaném rozsahu.

[50] Z textu opatření obecné povahy plyne, že napadený územní plán je první územněplánovací dokumentací platnou na území města Klecany. Před vstupem územního plánu v účinnost tak neexistoval pro toto území žádný platný územní plán. Soud se tedy musel zabývat právní úpravou umísťování stavebních záměrů v území bez platné územněplánovací dokumentace.

[51] Umísťování konkrétních stavebních záměrů (tedy i záměru navrhovatelky, resp. případného nabyvatele areálu horních kasáren) do území probíhá v územním řízení. Stavební úřad je povinen v územním řízení posoudit soulad záměru žadatele s vydanou územněplánovací dokumentací [§ 90 písm. a) stavebního zákona]. Obsah územněplánovací dokumentace musí odpovídat cílům a splňovat úkoly územního plánování vymezené v § 18 a § 19 stavebního zákona. Územní plán rozvíjí dle § 43 odst. 3 stavebního zákona v souvislostech a podrobnostech území obce cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje (dříve územního plánu velkého územního celku).

[52] Pokud není pro dané území vydán územní plán, musí být soulad záměru s cíly a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, posouzen na základě § 90 písm. b) stavebního zákona v územním řízení (viz Průchová, I. *Územní rozhodnutí jako prostředek řešení zájmů v území.* In Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings. Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 2166. Dostupné z www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf. Shodně J. Machačková In Hegenbart, M. – Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2008, str. 228). Koncepční střety, jejichž řešení je vyhrazeno územněplánovací dokumentaci, musí být v území, pro něž nebyla vydána územněplánovací dokumentace, řešeny v územním řízení.

[53] Do okamžiku vydání napadeného opatření obecné povahy by byla přípustnost realizace záměru navrhovatelky (resp. nabyvatele areálu horních kasáren) poprvé zkoumána až v územním řízení. Územní řízení však ve věci výstavby v areálu horních kasáren nebylo provedeno, neboť nebyla podána žádost o vydání územního rozhodnutí. Rysy stavebního záměru navrhovatelky či potenciálního nabyvatele areálu nejsou z návrhu na zrušení opatření obecné povahy ani námitky navrhovatelky uplatněné v průběhu pořizování územního plánu patrné, jedná se spíše o dosud nekonkretizované úvahy. Soulad záměru s cíly a úkoly územního plánování by byl důkladně prověřován až v územním řízení v souladu s § 90 písm. b) stavebního zákona. Jelikož tento záměr nemohl mít až do vydání napadeného opatření obecné povahy oporu v územněplánovací dokumentaci, byly by jakékoliv úvahy o přípustnosti jeho realizace v území čirou spekulací. Tím spíše, že nejsou známy ani základní stavebně-technické rysy tohoto záměru.

[54] Navrhovatelka se mýlí, pokud se snad domnívá, že mohla před vydáním opatření obecné povahy libovolně využívat předmětné pozemky (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, čj. 7 As 44/2007 – 148). Meze výkonu vlastnického práva sice nebyly uloženy územněplánovací dokumentací, nicméně byly by nalézány a následně stanoveny v územním řízení, bez něhož by nebylo možné umístit záměr do území.

[55] Soud proto uzavírá, že nelze stanovit, jakým způsobem mohly být využívány pozemky ve vlastnictví navrhovatelky v areálu horních kasáren, resp. jaké stavební záměry by na nich mohly být realizovány. Protože výstupy územního plánování a rozhodování v území formují konkrétní obsah vlastnického práva k pozemkům a stanoví meze jeho výkonu, není možné říci, jaký konkrétní obsah mělo vlastnické právo k pozemkům navrhovatelky před vydáním územního plánu. Nelze tedy přesně posoudit, jaký byl obsah vlastnického práva před tím, než do něho bylo dle tvrzení navrhovatelky zasaženo právní regulací v podobě územního plánu.

IV.C.2

Zkrácení stěžovatelky na jejích právech stanovením funkčního využití pozemků

[56] Pozemky ve vlastnictví navrhovatelky byly opatřením obecné povahy zařazeny do ploch přestavby ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Plochy přestavby jsou vymezeny ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území. Areál horních kasáren je územním plánem určen k využití jako smíšená obytná plocha (SO). Územní plán povoluje široké využití této plochy. Jejím hlavním využitím je bydlení doplněné nerušícími funkcemi (občanské vybavení, obchod, administrativa). Mezi další přípustné způsoby využití území náleží bydlení (v bytových a rodinných domech), rodinná rekreace, administrativa (veřejná správa, finančnictví, pošta, kancelářské budovy apod.), objekty integrovaného záchranného systému (hasičský záchranný sbor, policie), sportovní stavby, stavby pro maloobchod, služby, řemeslná výroba do 1 000 m^2 plochy pozemku a mnohé další.

[57] Územní plán uvádí v bodě 6.1. textové části, že změny v území, které neodpovídají vymezené škále přípustných nebo podmíněně přípustných využití, se nepřipouští. Stávající objekty jsou ponechány na dožití, rozvoj se nepřipouští. Při současném využití je možné provádět jen udržovací práce, nové stavby, které neodpovídají přípustnému využití, nejsou přípustné.

[58] Z výčtu přípustného způsobu využití plochy SO2 tvořené areálem horních kasáren plyne, že stanovený způsob využití nejenže nevylučuje pokračovat v dosavadním způsobu využití areálu, ale dokonce podstatným způsobem rozšiřuje přípustné způsoby jeho využití. Opatření obecné povahy neukládá navrhovatelce, aby omezila či upustila od činností dosud vyvíjených v daném areálu. Opatření obecné povahy se tedy nedotklo práv navrhovatelky tím, jaký způsob využití stanovilo pro pozemky v jejím vlastnictví. V tomto směru se tedy územní plán negativně nepromítl v právní sféře navrhovatelky. Nejedná se totiž o případ změny funkčního využití pozemku oproti faktickému stavu před vydáním opatření obecné povahy, nebo o vymezení veřejně prospěšné stavby na pozemcích navrhovatelky.

[59] Pozemek parcelní číslo 463/9 v katastrálním území Klecany byl v opatření obecné povahy vymezen jako plocha veřejné zeleně (VZ). Proti tomu však navrhovatelka nevznesla v návrhu za zrušení části opatření obecné povahy žádnou námitku, a proto se soud tímto pozemkem blíže nezabýval.

IV.C.3

Zkrácení stěžovatelky na jejích právech stanovení pořadí změn v území (etapizace)

[60] Zbývá tedy posoudit, zda bylo do práv navrhovatelky zasaženo stanovením pořadí změn v území (etapizací).

[61] Již v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 185, zdejší soud uvedl, že *„etapizace výstavby je důležitou součástí územního plánování, která umožňuje stanovit racionální časový a funkční rámec budoucí plánované výstavby. To platí tím spíše v situaci kdy jsou k zastavění navrženy plochy, které jsou fakticky pole, bez možnosti přístupu po stávajících veřejných komunikacích a bez kanalizace a dalších nezbytných sítí. Rovněž časové omezení výstavby domů určených k bydlení na některých plochách na pozdější dobu je obvykle velmi rozumné a slouží k rozložení výstavby do delšího období a k jejímu soustředění na určité plochy (zabránění chaotické výstavbě ihned a všude). Etapizace tak směřuje k eliminaci či alespoň zmírnění negativních vlivů nutně spojených s rozsáhlou výstavbou objektů pro bydlení jak pro stávající obyvatele, tak i pro obyvatele nově postavených domů. Ti jsou, při neexistenci racionálně vybudované infrastruktury pro celou lokalitu, nuceni snášet její neustálé dobudovávání a přebudovávání pro potřeby později stavěných budov.“*

[62] Tyto závěry platí i v situaci, kdy se etapizace vztahuje nejen na zástavbu zemědělské půdy, ale též na přestavbu či zástavbu v zastavěném území. Odpůrce přistoupil k etapizaci výstavby ze dvou důležitých důvodů. Prvním z nich je potřeba zvýšit kapacitu čistírny odpadních vod, aby i po zvýšení množství odpadních vod, k němuž dojde provedením další výstavby, byly splněny limity znečištění stanovené pro vypouštění odpadních vod do vod povrchových (Klecanského potoka). Druhým důvodem je ochrana zemědělského půdního fondu, neboť zejména v třetí etapě výstavby by mělo dojít k záboru vysoce kvalitní půdy zařazené do I. třídy ochrany. Podmínkou přistoupení k další etapě výstavby je vyčerpání ploch zařazených do předchozí etapy, a to alespoň z 80%. Tato podmínka sleduje cíl, aby výstavba probíhala primárně v plochách, které jsou pro to nejvhodnější, a aby docházelo k hospodárnému využívání zastavěného území a bylo co nejvíce chráněno území nezastavěné (§ 18 odst. 4 stavebního zákona).

[63] Soud je toho názoru, že důvody, které vedly odpůrce k zavedení etapizace změn v území (výstavby a přestavby), jsou zcela legitimní. Omezená kapacita čistírny odpadních vod, stejně jako ohraničení zastavěného území města vysoce kvalitní zemědělskou půdou jsou výraznými faktory limitujícími možnosti rozvoje zástavby na území města. Etapizace změn naplňuje cíle územního plánování, jak jsou vymezeny v § 18 stavebního zákona, neboť reflektuje veřejný zájem na vyváženém a udržitelném rozvoji území.

[64] Navrhovatelka namítá, že zařazení plochy SO2 do druhé fáze výstavby je v rozporu s § 18 odst. 4 stavebního zákona, který stanoví hlavní cíle a úkoly územního plánování. Plocha SO2 totiž zahrnuje území již zastavěné, které nutně potřebuje revitalizaci. Do první etapy výstavby přitom byly zahrnuty nezastavěné plochy, např. SO6, OS1, BR4.

[65] Mezi účastníky řízení je nesporné, že areál horních kasáren vyžaduje revitalizaci. Z této skutečnosti však nelze dovodit právo navrhovatelky na povolení okamžité přestavby území. Soud k tomu ve shodě se svým předchozím rozsudkem ve věci *územního plánu Klecany I* (bod 44) uvádí, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní úpravy územního plánu dle jeho požadavku (shodně též rozsudek NSS

ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 – 51, dále rozsudek ze dne 18. 11. 2010, čj. 7 Ao 5/2010 – 68). Judikatura taktéž dovodila, že neexistuje nárok na změnu funkčního využití pozemku (rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2010, čj. 8 Ao 1/2007 – 94).

[66] Navrhovatelka může nadále pokračovat ve využívání areálu horních kasáren k jeho původnímu účelu, v tomto jí etapizace výstavby nebrání. Povinností každého vlastníka stavby, navrhovatelku nevyjímaje, je udržovat stavbu po celou dobu její existence [§ 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. Údržbou stavby se přitom rozumí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její uživatelnost. Pokud vlastník stavby neprovádí udržovací práce a tento nedostatek neodstraní ani na výzvu stavebního úřadu, může mu stavební úřad nařídit provedení udržovacích prací (§ 139 stavebního zákona).

[67] Navrhovatelka může nyní provádět v areálu udržovací práce a některé stavební úpravy, jimiž se rozumí takové změny stavby, při kterých se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby [§ 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona]. Udržovací práce a stavební úpravy nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas (§ 81 odst. 3 stavebního zákona). Za určitých podmínek nevyžadují ani stavební povolení či ohlášení stavebnímu úřadu [§ 103 odst. 1 písm. e) a h)], nebo postačí ohlášení stavebnímu úřadu [§ 104 odst. 2 písm. n) a p)]. Soulad těchto stavebních činností s územněplánovací dokumentací se tedy neposuzuje ani ve fázi povolování stavby, neboť se o nich nevede stavební řízení.

[68] Jestliže tedy navrhovatelka spatřuje dotčení na svém vlastnickém právu v tom, že v horizontu dalších 10 let dojde k devastaci celého areálu, a tím klesne jeho prodejní cena, nejedná se o důsledek, který by měl jakýkoliv základ v obsahu napadeného opatření obecné povahy. Pokud nebudou prováděny udržovací práce, je zcela nepochybné, že areál bude dále chátrat, jeho hodnota, a tudíž i prodejní cena, poklesne. Nestane se tak ovšem v důsledku regulace obsažené v územním plánu, nýbrž porušováním povinnosti navrhovatelky udržovat stavbu v dobrém stavebním stavu po celou dobu její existence.

[69] Navrhovatelce rovněž nebrání nic v tom, aby stavby v areálu odstranila, pokud je již nadále nechce využívat ani udržovat. Oznámení (či žádost) o odstranění stavby se nepřezkoumává z pohledu souladu s územněplánovací dokumentací. Ostatně pokud stavby v areálu horních kasáren budou ohrožovat zdraví či životy osob a zvířat, nařídí stavební úřad navrhovatelce provedení zabezpečovacích prací. Budou-li životy osob a zvířat ohroženy tím, že stavby budou hrozit zřícením, nařídí stavební úřad navrhovatelce jejich odstranění (§ 135 stavebního zákona).

[70] Soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že ani etapizací výstavby nebyla navrhovatelka zkrácena na svém vlastnickém právu. Vedle toho, že navrhovatelka smí nadále užívat areál horních kasáren dosavadním způsobem, může provádět v plném rozsahu udržovací práce, a dokonce i některé stavební úpravy. V souladu s územněplánovací dokumentací mohou být nadto i jiné stavební zásahy menšího rozsahu, které nebudou v rozporu s účelem zavedení etapizace změn v území. Účelem etapizace v případě plochy SO2 je oddálení přestavby areálu, která zvýší nároky na veřejnou infrastrukturu, do doby, až bude realizováno rozšíření čistírny odpadních vod. Etapizace

změn v území nemůže na plochu SO2 působit stejně, jako by byla vydána stavební uzávěra. Účel stavební uzávěry, vymezený v § 97 odst. 1 stavebního zákona, je odlišný od účelu etapizace změn v území.

[71] Jádrem celého návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je spor o to, zda má navrhovatelka veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán určil plochu SO2 k okamžité přestavbě. Odpověď na tuto otázku je jednoznačně záporná. Navrhovatelka nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jejím vlastnictví, které by plně vyhovovaly jejím soukromoprávním zájmům (blíže viz bod [65] shora; srov. též zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Z obsahu napadeného územního plánu plyne, že obec má zájem na přestavbě a asanaci plochy SO2. Pro provedení asanace plochy SO2 lze dokonce vyvlastnit (viz plocha A2 v mapovém výkresu A3 a kapitola 7.2.1. textové části územního plánu). Dochází tak k souznění mezi veřejným zájmem a soukromoprávní sférou navrhovatelky. Současně zde jsou však závažné důvody pro to, aby realizace přestavby a asanace této plochy byla podmíněna realizací jiných záměrů (viz bod [62] shora), pročež realizace jinak odpůrcem aprobovaného soukromého zájmu navrhovatelky musí být časově oddálena.

[72] Soud má za to, že napadená část opatření obecné povahy vyjadřuje spravedlivou rovnováhu mezi soukromým zájmem navrhovatelky a zájmem veřejným. Navrhovatelka smí i nadále využívat areál ke stejnému účelu jako doposud. Rozvoj areálu, na nějž však nemá navrhovatelka veřejné subjektivní právo, byl s ohledem na legitimní veřejný zájem časově oddálen, resp. podmíněn realizací jiných záměrů v území (rozšíření čistírny odpadních vod a vyčerpání ploch určených pro výstavbu v I. etapě z 80%).

[73] Jinou situací by bylo, kdyby navrhovatelka, která je ústředním orgánem státní správy ve věcech veřejného pořádku, bezpečnosti, požární ochrany, civilní ochrany obyvatelstva a integrovaného záchranného systému (§ 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky), resp. jí podřízené správní orgány uplatnily v procesu pořizování územního plánu stanovisko, jehož předmětem by byla ochrana veřejných zájmů svěřených do její působnosti. Mohlo by tomu tak být v případech, že by navrhovatelka mínila využít areál horních kasáren pro potřeby civilní ochrany, integrovaného záchranného systému apod. V takovém případě by bylo její stanovisko, resp. stanovisko jí podřízených dotčených orgánů pro pořizovatele územního plánu závazné (§ 4 odst. 2 stavebního zákona). Navrhovatelka ovšem v průběhu pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání hájila pouze své soukromé zájmy vyplývající z vlastnictví pozemků v ploše SO2, byť se je formálně pokoušela uplatnit i z pozice dotčeného orgánu (viz stanovisko ze dne 6. 3. 2009, čj. MV-9991-2/OSM-2009).

IV.C.4
Libovůle při stanovení pořadí změn v území

[74] Navrhovatelka poukazuje na to, že v rámci etapizace výstavby byly neoprávněně upřednostněny jiné záměry.

[75] Soud konstantně judikuje, že mu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74 (publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS). Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

[76] Soud shrnuje, že navrhovatelka nebyla obsahem územního plánu (ani určením funkčního využití plochy SO2, ani zařazením do II. etapy výstavby) nezákonně zkrácena na svém vlastnickém právu. Pouze byly stanoveny podmínky, za nichž bude možné přikročit k asanaci a dalšímu rozvoji plochy SO2, aniž by jí ovšem toto právo plynulo z právního stavu, který panoval před vydáním napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatelka tedy nemůže důvodně namítat, že libovůlí odpůrce při zařazování ploch do jednotlivých etap výstavby a přestavby byla dotčena na vlastnickém právu. Navrhovatelka může pouze tvrdit, že jiní vlastníci byli upřednostněni na základě libovůle.

[77] Soud již v části IV.B. tohoto rozsudku uvedl, že kritéria zvolená odpůrcem pro zařazování ploch do jednotlivých etap jsou v opatření obecné povahy jasně vyjádřena. V kapitole 3.1. textové části odůvodnění opatření obecné povahy, pojednávající o základní urbanistické koncepci, je uvedeno, že nové plochy zástavby byly vymezeny v návaznosti na stávající zástavbu s ohledem na potřeby města, na vzdálenost od centra, možnost napojení na komunikace a inženýrské sítě.

[78] Plochy SO6 a BR4, na které poukazuje navrhovatelka ve svém návrhu, se nachází v centrální části sídla přímo u hlavní pozemní komunikace. Z hlediska urbanistického je nejvhodnější zaměřit rozvoj obce na centrální části, vyplnit stavební proluky a vytvořit ucelené zastavěné území. Vzhledem k tomu, že obě plochy přímo přiléhají k hlavní pozemní komunikaci, lze je snadno dopravně napojit. Naproti tomu plocha SO2 se nachází na vnějším obvodu zastavěného území, a tudíž z hlediska urbanistického se jedná o méně významnou rozvojovou plochu, tím spíše v podmínkách města Klecany, které poskytuje velké množství rozvojových ploch v jádrové oblasti. V ploše BR4 nadto lze dle územního plánu umísťovat jen rodinné domy, nikoliv však domy bytové, na rozdíl od plochy SO2. Jelikož koncentrace obyvatel v bytových domech je vyšší než v domech rodinných, nebude mít realizace plochy BR4 tak vysoké nároky na čištění odpadních vod.

[79] Soud uvedl již v bodě [45] shora, že významným hlediskem při tvoření konkrétní podoby etapizace výstavby je i investorská připravenost realizace záměru. Navrhovatelka sama žádnou výstavbu či přestavbu v areálu horních kasáren provádět nechce. Není důvod preferovat plochu SO2 na úkor jiných ploch s vyšším rozvojovým potenciálem.

[80] Plocha OS1 je určena k využití pro občanské vybavení – sport. Občanské vybavení v podobě sportovních ploch představuje jeden z významných prvků rozvoje obce, neboť poskytuje jejím obyvatelům příležitost sportovního i kulturního vyžití a práce s mládeží. Je významným nástrojem k dosažení jednoho z cílů územního plánování, kterým je vytváření předpokladů pro soudržnost společenství obyvatel území (§ 18 odst. 1 stavebního

zákona). Na realizaci takového druhu občanského vybavení panuje v obecné rovině silný veřejný zájem. Postavení sportovní plochy nepředstavuje významnější zatížení pro čistírnu odpadních vod. Přínosy plochy OS1 pro rozvoj obce, stejně jako její požadavky na veřejnou infrastrukturu (zejména čistírnu odpadních vod) nelze srovnávat s plochou SO2.

[81] Soud má za to, že odpůrce přistoupil k etapizaci změn v území na základě objektivních a racionálních hledisek, nepočínal si přitom zjevně svévolně.

[82] Rovněž tato námitka je nedůvodná.

[83] Nad rámec nezbytně nutného poukazuje soud na další možnosti, které může navrhovatelka (resp. investor) za stávající situace využít, aby mohla provést přestavbu areálu horních kasáren dříve, než budou splněny podmínky pro uskutečnění II. etapy pořadí změn v území. Navrhovatelka může usilovat o změnu územního plánu, a to zejména v návaznosti na zprávu o uplatňování územního plánu. Vedle toho může iniciovat vydání územního opatření o asanaci území dle § 97 odst. 2 stavebního zákona. Územní opatření o asanaci území suspenduje účinnost vydané územně plánovací dokumentace do doby vydání změny územněplánovací dokumentace či zcela nové dokumentace.

IV.C.5
Libovůle při stanovení maximální hladiny výstavby

[84] Navrhovatelka v neposlední řadě tvrdí, že maximální hladina výstavby v ploše SO2 byla stanovena svévolně, neboť v plochách SO4 a SO5 je tato horní hranice o jedno nadzemní podlaží vyšší. Po podrobném prostudování opatření obecné povahy učinil soud následující zjištění. Plochy, které přiléhají k hlavní pozemní komunikaci (SO1, SO6, BR1, BR3, BR5), mohou být zastavěny maximálně do hladiny dvou nadzemních podlaží + podkroví (plochy BR), nebo do hladiny tří nadzemních podlaží + podkroví (plochy SO; v případě výstavby rodinných domů v ploše SO6 činí maximální hladina zástavby rovněž jen dvě nadzemní podlaží + podkroví). Na tyto plochy navazují plochy SO2 a SO3, u nichž maximální hladina zástavby činí tři nadzemní podlaží + podkroví. Navrhovatelkou zmíněné plochy SO4 a SO5 představují až další řadu zástavby, která se nachází na samé periferii města. V těchto plochách může maximální hladina zástavby dosáhnout čtyř nadzemních podlaží + podkroví. Na plochu SO4 – východ již dokonce bylo vydáno územní rozhodnutí, jehož parametry územní plán respektuje.

[85] Z textové části územního plánu tedy plyne, že maximální hladina zástavby v bezprostřední blízkosti hlavní pozemní komunikace je dvě, resp. tři nadzemní podlaží + podkroví. Ve střední vzdálenosti, kde se nachází i plocha SO2, činí tento limit tři nadzemní podlaží + podkroví. A pouze na okraji obce může maximální hladina zástavby dosahovat čtyř nadzemních podlaží + podkroví. Soud neshledává v takto stanovené maximální hladině zástavby žádnou svévoli ze strany odpůrce. Ba naopak má zato, že nárůst hladiny zástavby směrem od hlavní pozemní komunikace na periferii odpovídá základním urbanistickým přístupům k tvorbě územních plánů.

[86] Ani tuto námitku neshledal soud důvodnou.

V.
Závěr a náhrada nákladů řízení

[87] Soud opakovaně judikuje, že podmínkou úspěšnosti návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je, aby bylo v řízení prokázáno, že jím došlo ke zkrácení navrhovatele na jeho právech. Jinými slovy, že navrhovatel je aktivně věcně legitimován (viz rozsudek ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009 – 82, dále rozsudek ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007 - 83, rozsudek ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ao 2/2009 – 93, rozsudek ze dne 29. 4. 2008, čj. 4 Ao 1/2008 – 39, nebo rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 4 Ao 3/2007 – 22). Správnost uvedeného právního názoru potvrdil rozšířený senát tohoto soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS. Zjednodušeně lze říci, že závěr o aktivní věcné legitimaci je výsledkem posouzení pravdivosti tvrzení, která založila aktivní žalobní legitimaci navrhovatele.

[88] Soud dospěl v nyní projednávané věci k závěru, že napadenou částí opatření obecné povahy nebyla navrhovatelka zkrácena na svých právech. Vydáním opatření obecné povahy nedošlo ke změně přípustného způsobu využití pozemků ve vlastnictví navrhovatelky oproti způsobu jejich faktického užívání v době před vydáním opatření obecné povahy. Dosavadní způsob užívání areálu horních kasáren je i nadále možný, stejně tak jako provádění udržovacích prací a event. i stavebních úprav. Na tom nic nemění ani zařazení tohoto areálu až do II. etapy provádění změn v území, neboť vlastník pozemku nemá subjektivní veřejné právo na schválení konkrétní úpravy územního plánu, která by plně odpovídala jeho požadavkům (viz rozsudek ve věci *územní plán Klecany I*). Jestliže takové právo navrhovatelce nenáleží, nemohla na něm být ani zkrácena.

[89] V řízení bylo na základě obsahu opatření obecné povahy a předložené spisové dokumentace prokázáno, že navrhovatelce v dané věci nesvědčí aktivní věcná legitimace. V důsledku toho soud její návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl na základě § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.

[90] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 19. května 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu