

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů: **a) J. P., b) M. H.** oba zastoupeni JUDr. Vladislavou Hanákovou Ph.D., advokátkou, sídlem nám. Dr. Tyrše 56, Čechtice, proti odpůrci: **Obec Vracovice,** Vracovice 31, Vlašim, v řízení o návrhu navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 o vydání územního plánu města Vracovice vydané dne 11. 10. 2010,

takto:

I. Opatření obecné povahy č. 1/2010 o vydání územního plánu Vracovice, schválené usnesením zastupitelstva obce Vracovice dne 11. 10. 2010, **se** v části týkající se pozemků p.č. st. 235, st. 236, 655/2, 655/18, 2529 v katastrálním území Vracovice **zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku. Ve zbytku **se** návrh J. P. **zamítá**.

II. Návrh M. H. **se zamítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu řízení.

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení

[1] Návrhem, který byl soudu doručen dne 27. 12. 2010, se navrhovatelé domáhají zrušení opatření obecné povahy č. 1/2010 o vydání územního plánu Vracovice, vydaného dne 11. 10. 2010, či jeho části. Územní plán řeší správní území Vracovice, tj. jedno katastrální území Vracovice.

II.

Podstata návrhu

[2] Navrhovatelé uplatnili v návrhu tři okruhy námitek, ve kterých tvrdí, že:

a) opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem (podrobněji II.A)

b) zvolené řešení je v rozporu s podmínkami hmotného práva (podrobněji II.B)

c) jde o řešení, které je ve vztahu ke konkrétním osobám zjevně nepřiměřené (podrobněji II.B.)

II. A

[3] Navrhovatelé tvrdí, že proces schvalování nového územního plánu neproběhl v souladu s platnými předpisy a nebyl transparentní. Netransparentnost spatřují ve špatné informovanosti občanů o zasedáních obecního zastupitelstva a o tom, v jakém stádiu se nacházel proces tvorby územního plánu. Poukazují na pochybení ze strany obce, která neumožňovala dálkový přístup k úřední desce do prosince roku 2009. Tvrdí, že po formální stránce nebylo zřejmé, kdo je pořizovatelem územního plánu, neboť zpočátku byla označována jako pořizovatel Obec Vracovice.

[4] Nezákonnost navrhovatelé spatřují v nedodržení postupu dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Zadání územního plánu nebylo vystaveno k veřejnému nahlédnutí po dobu 30ti dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce, tak, jak vyžaduje § 47 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatelé opětovně poukazují na nemožnost dálkového přístupu.

[5] Navrhovatelé potvrzují, že dne 9. 4. 2009 a 19. 5. 2009 proběhly dvě schůzky v místním hostinci týkající se územního plánu. Avšak opětovně upozorňují na netransparentnost, neboť na těchto schůzkách v místním pohostinství se nepořizoval zápis a na připomínky tam vznesené nebyl brán zřetel.

[6] Navrhovatel a) dále uvádí že učinil celkem čtyři podání na Městský úřad Vlašim či Obec Vracovice, avšak na podání na Městský úřad Vlašim ze dne 31. 8. 2008 a na podání na Obec Vracovice ze dne 22. 4. 2009 a 7. 7. 2009 nebylo reagováno. Teprve o čtvrtém podání ze dne 22. 9. 2010 bylo již v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu rozhodnuto v rámci opatření obecné povahy, avšak ani zde nebyly vypořádány všechny jeho námitky a připomínky.

[7] Navrhovatel b) uvádí, že nejprve vznesl svůj podnět ústně na jednání obecního zastupitelstva 8. 7. 2009, zastupitelé však o tomto podnětu řádně nerozhodli. Obdobně dle jeho názoru řádně nerozhodli o jeho písemných námitkách.

[8] Navrhovatelé dále poukazují na nesouhlas mezi zápisy obecního zastupitelstva a textovou částí územního plánu. Zejména poukazují na chybějící proces schválení zadání územního plánu tak, jak ukládá § 47 odst. 5 stavebního zákona.

II. B

[9] Navrhovatel a) vidí v novém územním plánu překážku v dalším podnikání. Oproti původnímu plánu, na jehož základě bylo v mezidobí vydáno pravomocné rozhodnutí o rozšíření hospodářských budov (přístavba stáje, vybudování silážního žlabu s manipulační plochou), nový územní plán tyto kapacity znatelně snižuje, a to dokonce pod stav, na který jsou vydána již pravomocná územní rozhodnutí.

[10] Navrhovatel a) nad rámec nutného uvádí, že rozvoj farmy probíhá plynule, dlouhodobě bezproblémově až do doby, kdy si dcera starosty obce postavila dům na sousední parcele a došlo ke sporům ohledně rozšiřování výroby. Dále poukazuje nato, že i vlastníci sousedních pozemků žádali o zachování zařazení do funkčních zón odpovídající předchozímu územnímu plánu.

[11] Na základě výše uvedeného má navrhovatel a) zato, že změna funkčního využití předmětného území není podložena veřejným zájmem, ale osobním zájmem některých vlastníků pozemků na úkor vlastníků jiných. Napadeným územním plánem nejsou respektovány zákonem stanovené podmínky a omezení – požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, zájmy vlastníků nejsou vyváženy. Omezení založená napadeným územním plánem představují nové do této doby neexistující limity užívání majetku ve vlastnictví navrhovatele a).

[12] Oba navrhovatelé dále shodně tvrdí dotčení na svých právech vymezením plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice. Navrhovatelé mají za to, že důvodem pro prosazení cesty není veřejný zájem, ale osobní zájem několika členů zastupitelstva. V této souvislosti poukazují nato, že veřejný zájem není v dokumentech spojených s územním plánem nijak doložen a dotčené orgány se k tomuto nijak nevyjádřily.

[13] Navrhovatelé závěrem uvádí, že napadený územní plán nerespektuje rovné zacházení, neboť protežuje některé vlastníky z řad zastupitelů a jim blízkých osob na úkor vlastníků jiných. Nepřiměřeně zasahuje do vlastnických práv některých občanů, a to nejen formou zařazení jejich pozemků do funkčních zón s omezeními, které brání současnému způsobu využívání, ale dokonce formou zařazení jejich pozemků do zón vymezených jako veřejně prospěšné stavby. Tímto se otevírá prostor k tak závažnému a mimořádnému zásahu do vlastnických práv, jakým je vyvlastnění majetku. Navrhovatelé vzhledem k uvedenému navrhují, aby Nejvyšší správní soud dnem vydání rozsudku opatření obecné povahy č. 1/2010 o vydání územního plánu Vracovice zrušil jako celek či zrušil jen jeho část týkajících se pozemků p.č. st. 52/1, st. 52/2, st. 209, st. 235, st. 236, 94, 95, 96/1, 97/1, 655/2, 655/18,2247, 2529, 118 a 655/20 v katastrálním území Vracovice, společně s bodem

V. vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a opatření v části vymezující VPS - D1 rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice.

III.

Vyjádření odpůrkyně

[14] Odpůrkyně ve vyjádření k navrhovateli a) uvedla, že rozšíření stáje je v rozporu jak s územním plánem původním tak i současným. Proti vydání územního rozhodnutí o umístění stavby týkajícího se rozšíření stáje, vydaného Městským úřadem Vlašim, podala odvolání ke Krajskému úřadu Středočeského kraje avšak neúspěšně. Obdobně postupovala obec i proti zamýšlené stavbě silážního žlabu, avšak také bez úspěchu. Zde se odpůrkyně domnívá, že tato stavba je také v rozporu s původním územním plánem, navíc stavební povolení nerespektuje rozhodnutí okresního hygienika bývalého Okresního úřadu v Benešově u Prahy ze dne 7. 2. 1994.

[15] Odpůrkyně ve vyjádření k navrhovateli b) uvádí, že jeho námitky jsou dostatečně vysvětleny ve vyjádření zpracovatele územního plánu, který je přílohou podání.

[16] O informování občanů odpůrkyně tvrdí, že probíhalo průběžně a v souladu se zákonem. Neexistenci elektronické úřední desky omlouvá malým počtem počítačů v obci a písemným doručováním do každého domu.

[17] Odpůrkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

[18] Odpůrkyně předložila v rámci svého vyjádření též písemný dokument, který k její žádosti pro účely tohoto soudního řízení vyhotovil Ing. arch. T. R. V něm tento faktický zpracovatel návrhu územního plánu uvádí, že neformální schůzka v místní restauraci byla pouze neformálním setkáním, nebyl tedy důvod se k připomínkám zde vzneseným vyjadřovat naopak pokud bylo možné snažil se jim vyhovět. Dále poznamenává, že návrh byl zpracován na základě logické koncepce a znalosti území, nikoliv na zakázku vlastníků. Souhlasí s výtkou navrhovatelů, že v projednaném návrhu byl mylně označen pořizovatel, následně byla tato chyba napravena.

[19] Ve vztahu k navrhovateli a) zpracovatel uvádí, že územní plán nezastaví zemědělskou výrobu v obci, ale v jejím obytném centru. Dále zmiňuje připomínku zástupkyně KHS Benešov, která s návrhem souhlasila. Samotné ponechání stavu s umístěním zemědělské výroby i v centru obce, nebo na jejím přímém okraji v přímém dopadu na obytnou část obce by bylo samo o sobě v rozporu s ustanovením § 19, odst. 1 písm. i) stavebního zákona. Vztah mezi územním plánem a uzemním pravomocnými rozhodnutím charakterizuje tak, že na něj nový územní plán nemá vliv a bude se týkat pouze další výstavby. Vymezená plocha pro zemědělskou výrobu II na pozemcích navrhovatele je i přes omezení dostatečná. Souhlasí s vysvětlením navrhovatele, že vývoj farmy probíhal na okraji obce, ale rozvoj obce umožnil podle původního územního plánu vedle sebe budovat jak zemědělské areály, tak i rodinné domy, což vedlo k současným střetům. Proto je návrh proveden formou zakonzervování stávajícího stavu bez možnosti

navýšení kapacity, kterou ale umožňuje v bezproblémové vzdálenosti. Souhlasí také s navrhovatelem a) v tom, že územní plán je navržen jako ochrana stavby na pozemku st. 232. Stejně tak se ale jedná o ochranu dalších sousedících staveb a ploch vymezených pro zástavbu pro smíšené území a bydlení.

[20] Ve vztahu k rozšíření a prodloužení komunikace zpracovatel uvádí, že návrh komunikace týkající se pozemků obou navrhovatelů byl již v původním územním plánu. Veřejný zájem je doložen a to např. v čl. odůvodnění 3 a 5.5 odst. II. Jedná se o zachování dopravní koncepce, kterou stanovil původní územní plán. Dále upozorňuje, že dosavadní dopravní infrastruktura je nedostatečná, nesplňuje požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. a v případě „nezakruhování" dopravních komunikací by další rozvoj v této oblasti postrádal smysl.

[21] Závěrem pořizovatel podotýká, že udržitelný rozvoj má tři pilíře: hospodářský, enviromentální, a soudržnosti společenství obyvatel. Podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je naopak charakteristické nevyvážeností těchto pilířů, kde se naopak nad veřejný zájem povyšuje čistě soukromý zájem majitele zemědělské farmy.

IV.

Průběh řízení

[22] Soud si po předběžném prozkoumání návrhu vyžádal od odpůrkyně správní spis týkající se napadeného opatření obecné povahy. Z uvedených dokumentů vyplynulo následující.

[23] Obecního zastupitelstvo na zasedání dne 14. 7. 2008 v pátém bodě rozhodlo o pořízení územního plánu pro Obec Vracovice. Tomu odpovídá i přiložená žádost o pořízení územního plánu pro Obec Vracovice ze dne 15. 7. 2008, adresovaná Městskému úřadu Vlašim.

[24] Spis dále obsahuje zadání územního plánu z července 2008. Ze zadání vyplývá, že pořizovatelem územního plánu bylo Město Vlašim, zastoupené Městským úřadem Vlašim, odborem výstavby a územního plánování. Zpracovatelem za Městský úřad Vlašim, odbor výstavby byl určen M. M. a zástupcem za obec byl starosta obce Antonín Novák. Zadání územního plánu řeší celé katastrální území obce Vracovice. Zadání jen obecně rozvádí přílohu č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

[25] Dne 4. 8. 2008 byla vyvěšena veřejná vyhláška o zahájení projednávání návrhu zadání územního plánu Obce Vracovice, sejmuta byla dne 8. 9. 2008. Návrh zadání byl vystaven k nahlédnutí od 4. 8. 2008 do 1. 9. 2008 na odboru výstavby a územního plánování Městského úřadu ve Vlašimi a obecním úřadě Vracovice. Zastupitelstvo Obce Vracovice zadání územního plánu schválilo na svém zasedání dne 3. 11. 2008.

[26] Občané Obce Vracovice a následně také a fyzické a právnické osoby podnikajících v oboru zemědělství byly pozváni na seznámení veřejnosti s návrhem územního plánu

a to 9. 4. 2009, 19. 5. 2009 a 25. 6. 2009. Občané byli vyrozuměni veřejnou vyhláškou, ohledně posledního jmenovaného i doručením ústřižku s informací do každého domu v obci dne 17. 6. 2009.

[27] Společné jednání k návrhu územního plánu Vracovice se konalo 2. 2. 2010, nahlížet do textové a grafické části návrhu územního plánu Vlašim bylo možné od 14. 1. 2010 do 28. 1. 2010 na Městském úřadu Vlašim i na obecním úřadu Vracovice. Toto oznámení je z 13. 1. 2010. V protokolu ze společného jednání o návrhu územního plánu Krajská hygienická správa Benešov a odbor dopravy a silničního hospodářství Městského úřadu Vlašim uvedly, že v zákonné lhůtě zašlou vyjádření k návrhu územního plánu Vracovice.

[28] Veřejné projednávání návrhu územního plánu Vracovice se konalo 24. 9. 2010. Úplný návrh územního plánu byl vystaven k veřejnému nahlédnutí od 25. 8. 2010 do 23. 9. 2010 na Městském úřadě Vlašimi i v Obci Vracovice. Veřejná vyhláška byla vyvěšena 10. 8. 2010 a sejmuta 27. 9. 2010.

[29] Územní plán byl vydán jako opatření obecné povahy č. 1/2010, o vydání územního plánu Vracovice, které bylo vyvěšeno na úřední desce dne 14. 10. 2010 a sejmuto dne 1. 11. 2010. Obecní zastupitelstvo rozhodlo o jeho vydání na zasedání obecního zastupitelstva dne 11. 10. 2010. O konání tohoto zasedání byli občané informováni vyvěšením oznámení na úřední desce dne 29. 9. 2010 a sejmutém dne 11. 10. 2010. Zápis ze zasedání obecního zastupitelstva ve Vracovicích dne 11. 10. 2010 obsahuje schválení územního plánu pod bodem 1.

[30] Územní plán mimo jiné změnil oproti původnímu územnímu plánu možné využití pozemků ve vlastnictví navrhovatele a), na kterých se nachází nebo sousedí stáj povolená v roce 1995 a má se zde nacházet povolená přístavba stájí a silážní žlab s manipulační plochou. Pozemky se dle původního územního plánu nacházely ve „smíšené venkovské zóně“, která sloužila pro umísťování zemědělských a lesnických zařízení, pro bydlení, rekreaci, pro občanskou vybavenost a řemesla, pro drobnou výrobu která nebude narušovat bydlení. Nepřipouštělo se zde umísťování objektů pro živočišnou výrobu s kapacitou vyšší než 50 ks skotu, 100 kusů prasat, 50 ks ovcí nebo koz, 1000 kusů králíků, 1000 kusů drůbeže a 100 ks kožešinových zvířat.

[31] Výše uvedené pozemky jsou dle nového územního plánu vydaného v roce 2010 zahrnuty do několika funkčních ploch, a to mezi plochy zahrad (v textové části bod 4_2), plochy ochranné zeleně (v textové části bod 16_2) a plochy zemědělské výroby a skladování I. (v textové části bod 11_1). U prvních dvou jmenovaných je umístění staveb pro zemědělskou výrobu nepřípustné, pro poslední jmenovanou platí omezení o max. kapacitě 15 ks. dobytčích jednotek. Tímto se schválená přístavba stájí a výstavba silážního žlabu s manipulační plochou dostává přímo do rozporu s novým územním plánem. Nový územní plán si oproti tomu osvojil původní koncepci řešení dopravní dostupnosti v jižní části Vracovic. Pozemky vhodné pro zbudování komunikace byly vymezeny jako plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice.

[32] Vzhledem ke genezi stavu v obci, má soud za podstatné zmínit následující. V roce 1995 Městský úřad ve Vlašimi vydal ve sloučeném územním a stavebním řízení povolení ke stavbě stáje pro 15 ks dobytka na pozemcích pana P. K této výstavbě vydala kladné stanovisko i Obec Vracovice, kdy shodně s Městským úřadem ve Vlašimi konstatovala, že umístění takovéto stavby je v souladu s původním územním plánem obce vydaným v roce 1994.

[33] V roce 2008 vydal Městský úřad ve Vlašimi rozhodnutí o umístění a povolení přístavby ke stávající stáji navrhovatele a), za účelem navýšení počtu skotu na max. počet 50 ks a silážního žlabu s manipulační plochou. Tato rozhodnutí byla opakovaně přezkoumávána na základě odvolání. V rámci odvolacího řízení u Krajského úřadu Středočeského kraje byla rozhodnutí stavebního úřadu opakovaně zrušena a vrácena k novému projednání a rozhodnutí. V roce 2010 Krajský úřad Středočeského kraje potvrdil jak rozhodnutí o umístění obou staveb, tak i příslušné stavební povolení. Z jednotlivých rozhodnutí vyplynulo, že odvolání podával Antonín Novák - starosta obce, spolu se svou manželkou, J. Š. - zeť pana Nováka, spolu se svou manželkou a Obec Vracovice. Správní orgán dále v rozhodnutí výslovně uvedl, že se námitky účastníků řízení Obce Vracovice, manželů N. a manželů Š. prolínají a týkají se stejné problematiky. Správní orgány také ve svých rozhodnutích opakovaně shledaly, že předmětná přístavba stájí navrhovatele a) a stavba silážního žlabu s manipulační plochou jsou v souladu s územním plánem Obce Vracovice. Právě toto tvrzení bylo předmětem sporu, řešeným u správních orgánů.

[34] Soud nařídil jednání na den 26. 1. 2011. Jeho účelem bylo především zjistit motivaci obce pro pořízení nového územního plánu, objasnit obsah zadání, proces jeho tvorby, projednání návrhu až ke schválení a vydání územního plánu a prozkoumat vliv vůle obce na tento proces. Ze strany navrhovatelů chtěl dále soud objasnit reálný dopad omezení na základě nového územního plánu do jejich subjektivních práv. Před soudem vystoupili oba navrhovatelé a odpůrce jednající starostou obce Antonínem Novákem. Vyslechnut jako svědek byl Ing. arch. T. R., najatý zpracovatel územního plánu. Při jednání účastníci v zásadě setrvali na svých stanoviscích, podobně svědek vypovídal obsahově souladně s písemným dokumentem vyhotoveným k žádosti odpůrce (viz výše bod 18-21). Relevantní skutečnosti přednesené při jednání a provedené důkazy jsou zohledněny níže v rámci přezkumu podmínek řízení a při posouzení důvodnosti návrhu.

V.

Posouzení přípustnosti návrhu

[35] Soud se nejdříve zabýval otázkou splnění podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.). Kromě samotné existence opatření obecné povahy (V.1), posoudil aktivní žalobní legitimaci navrhovatelů (V.2) a formulaci závěrečného návrhu (V.3).

V. 1 Existence opatření obecné povahy

[36] Územní plán se vydává dle výslovného znění § 43 odst. 4 stavebního zákona ve formě opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy č. 1/2010 o vydání územního

plánu Obce Vracovice, je třeba v souladu se závěry Ústavního soudu považovat za opatření obecné povahy i z hlediska materiálního obsahu (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 a nález sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009, přístupné na http://nalus.usoud.cz).

[37] O vydání územního plánu Obce Vracovice rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně na zasedání konaném dne 11. 10. 2010.

V. 2 Aktivní procesní legitimace navrhovatelů

[38] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vymezil aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS (všechna rozhodnutí přístupná na http://www.nssoud.cz) takto:

a) „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.*“

b) „*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*“.

c) „*výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští.*“

[39] Navrhovatel a) je výlučným vlastníkem mimo jiné pozemků p.č. st. 52/1, st. 52/2, st. 209, st. 235, st. 236, 94, 95, 96/1, 97/1, 655/2, 655/18,2247 a 2529 v katastrálním území Vracovice a staveb na těchto pozemcích. Tyto pozemky jsou přímo regulovány opatřením obecné povahy. Na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele a) se dle územního plánu, grafické přílohy, nacházejí plochy pro nízkopodlažní bydlení venkovského typu (v textové části bod 4_1), plochy zahrad (v textové části bod 4_2), plochy pro smíšené bydlení venkovského typu (v textové části bod 8_1), plochy zemědělské výroby a skladování I. (v textové části bod 11_1), plochy zemědělské výroby a skladování II. (v textové části bod 11_2), plochy zemědělské (v textové části bod 14_1) a plochy ochranné zeleně (v textové části bod 16_2). Dále jsou na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele a) dle územního plánu vymezeny plochy pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření.

[40] Navrhovatel b) je výlučným vlastníkem mimo jiné pozemků p.č. 118 a 655/20 v katastrálním území Vracovice a staveb na těchto pozemcích. Tyto pozemky jsou přímo regulovány opatřením obecné povahy. Na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele b) se dle územního plánu, grafické přílohy, nacházejí plochy zahrad (v textové části bod 4_2), plochy pro nízkopodlažní bydlení venkovského typu (v textové části bod 4_1), plochy silniční dopravy (v textové části bod 9_1). Dále jsou na pozemcích ve vlastnictví

navrhovatele b) dle územního plánu vymezeny plochy pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření.

[41] Soud z obsahu samotných tvrzení navrhovatelů podložených údaji z katastru nemovitostí shledává, že navrhovatelé jsou díky vlastnickému právu k nemovitostem nacházejících se na území přímo regulovaném územním plánem a konstantnímu tvrzení omezení jejich subjektivních práv na základě opatření obecné povahy aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Není tedy důvod tento návrh odmítnout jako nepřípustný dle § 46 odst. 1. písm. c) s. ř. s. Samotnou otázkou pravdivosti tvrzení se bude soud zabývat v důvodnosti návrhu.

V. 3 Formulace závěrečného návrhu

[42] Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelé se ve svém podání domáhají zrušení celého nebo části opatření obecné povahy.

VI.

Posouzení důvodnosti návrhu

[43] Soud vycházel při posuzování důvodnosti návrhu z toho, že dle výslovné právní úpravy obsažené v § 101d odst. 1 *in fine* s. ř. s. není soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy vázán právními důvody návrhu. Dle rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 (publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS), postupuje soud při zkoumání důvodnosti návrhu v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvém kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc (viz bod V.1). V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (viz bod V.2). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy (viz bod V.3). Ve čtvrtém kroku pak se soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy (viz bod V.4). Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality (viz bod V.5). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.

VI. 1 Pravomoc zastupitelstva obce k vydání opatření obecné povahy

[44] Dle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán. Dle § 43 odst. 4 téhož zákona se územní plán se vydává formou opatření obecné povahy.

[45] Z napadeného opatření obecné povahy a zápisu ze zasedání obecního zastupitelstva ve Vracovicích ze dne 11. 10. 2010 jasně vyplývá, že o vydání opatření obecné povahy rozhodlo zastupitelstvo Obce Vracovice a toto opatření řeší katastrální území Vracovice.

Nejvyšší správní soud tedy došel k závěru, že opatření obecné povahy bylo vydáno pravomocným orgánem.

VI. 2 Působnost zastupitelstva obce k vydání opatření obecné povahy

[46] Dle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona má věcnou působnost zastupitelstvo obce. Místně příslušné je to zastupitelstvo, na jehož území je územní plán vydáván.

[47] Nejvyšší správní soud z předložených dokumentů [viz odst. 45] došel k závěru, že opatření obecné povahy bylo vydáno věcně i místně příslušným orgánem a to obecním zastupitelstvem Obce Vracovice a pro katastrální území Vracovice.

VI. 3 Vydání opatření obecné povahy zákonem předvídaným způsobem

[48] Třetí krok shora nastíněného testu přezkumu se zabývá posouzením, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Do třetího kroku spadají námitky navrhovatelů uvedené v čl. II.A.

[49] Navrhovatelé namítají, že územní plán byl přijímán netransparentním způsobem. Netransparentnost spatřují ve špatné informovanosti občanů o zasedáních obecního zastupitelstva a o tom, v jakém stádiu se nacházel proces tvorby územního plánu. Dále, že po formální stránce nebylo zřejmé, kdo je pořizovatelem územního plánu, neboť zpočátku byla označována jako pořizovatel Obec Vracovice [viz odst. 3].

[50] Soud shledává tato tvrzení jako tvrzení velmi obecná, bez uvedení konkrétních dopadů do subjektivních práv navrhovatelů. Pokud se jedná o uvedení pořizovatele územního plánu, došlo ke zjevnému omylu zpracovatelem návrhu a tento omyl byl po upozornění opraven.

[51] Zadání územního plánu nebylo dle navrhovatelů vystaveno k veřejnému nahlédnutí po dobu 30ti dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce. Obec neumožňovala dálkový přístup k úřední desce do prosince roku 2009. Nebyla zveřejněna vyhláška o veřejném projednání návrhu územního plánu Obce Vracovice [odst. 4].

[52] Spisová dokumentace a zápisy ze zasedání obecního zastupitelstva, předložené při ústním jednání, veškeré zákonem předvídané dokumenty obsahují. Pokud jde o formu zveřejnění, tak i ta byla dle názoru soudu dostatečná. Navrhovatelé odvozují nezákonný postup při zveřejňování výše uvedených dokumentů z důvodu postupu zveřejňování, který neumožňoval dálkový přístup. K tomu § 52 odst. 1 stavebního zákona uvádí: „*O upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. K veřejnému projednání přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem.*“ Ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona dále uvádí: „*Písemnosti ve věcech územního plánování se v zákonem stanovených případech doručují veřejnou vyhláškou. Zveřejňuje-li se písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. V*

případě potřeby se písemnost zveřejní i jiným způsobem v místě obvyklým." Z těchto ustanovení dle názoru soudu vyplývá, že pořizovatel je povinen oznámit veřejnou vyhláškou konání veřejného projednání návrhu územního plánu, a to v souladu s postupem předvídaným v § 25 odst. 2 a § 26 odst. 1 správního řádu. Nedodržení tohoto postupu (vady v oznámení) znamená procesní vadu, která může mít za následek nezákonnost opatření obecné povahy a která je důvodem pro jeho zrušení soudem, jak dovodila judikatura zdejšího soudu (viz navrhovatelkami zmiňované rozsudky ze dne 28. 8. 2008, čj. 8 Ao 1/2008 - 102, a ze dne 7. 9. 2010, čj. 9 Ao 3/2010 - 43). Spisová dokumentace veřejnou vyhlášku s vyznačeným vyvěšení a sejmutí dle požadavků zákona obsahuje viz [odst. 28].

[53] Věta druhá § 52 odst. 1 stavebního zákona požaduje, aby byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. Z tohoto ustanovení však nijak neplyne, že by měl být samotný návrh zveřejněn na úřední desce pořizovatele a obce, resp. způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obec pochybení v zajištění dálkového přístupu připouští a po upozornění a výtce z ministerstva vnitra dálkový přístup umožnila. V současné informační společnosti lze považovat postup umožňující dálkový přístup za přínosný pro celý proces územního plánování, proto také příslušné normy tento postup stanoví. Pokud však ke zveřejnění na úřední desce nedojde, nemusí se jednat o takové porušení zákona a o takovou vadu řízení, kvůli které by bylo nutno územní plán či jeho změnu bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem případu zrušit.

[54] Na schůzky v místním hostinci týkající se územního plánu a na připomínky tam vznesené nebyl brán zřetel [odst. 5]. Navrhovatel a) dále uvádí že učinil celkem čtyři podání na Městský úřad Vlašim či Obec Vracovice, avšak na podání na Městský úřad Vlašim ze dne 31. 8. 2008 a na podání na Obec Vracovice ze dne 22. 4. 2009 a 7. 7. 2009 nebylo reagováno. Teprve na čtvrté podání ze dne 22. 9. 2010 bylo již v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu reagováno v rámci opatření obecné povahy, avšak ani zde nebylo rozhodnuto o všech jeho námitkách a připomínkách. Navrhovatel b) uvádí, že nejprve vznesl svůj podnět ústně na jednání obecního zastupitelstva 8. 7. 2009, zastupitelé však o tomto podnětu řádně nerozhodli. Obdobně dle jeho názoru řádně nerozhodli o jeho písemných námitkách [odst. 6, 7].

[55] Ustanovení § 48 odst. 2 stavebního zákona uvádí: „*O konceptu územního plánu se koná veřejné projednání. Pořizovatel oznámí místo a dobu veřejného projednání spojeného s výkladem veřejnou vyhláškou nejméně 15 dnů předem a zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl koncept územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. Do 15 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky. Ve stejné lhůtě mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti uplatnit své námitky. K později uplatněným připomínkám a námitkám se nepřihlíží.*" Jak vyplynulo z vyjádření odpůrce i z ústního jednání, schůzky v místním hostinci byly schůzkami neformálními, nad rámec zákonem požadované účasti veřejnosti v procesu přijímání územního plánu. Jednalo se o první kontakt s veřejností, za účelem lepší komunikace mezi zpracovatelem územního plánu a veřejností. Tato skutečnost a fakt, že se těchto schůzek, dle svého vyjádření, navrhovatelé účastnili, dále

vyvrací námitku neinformovanosti veřejnosti o procesu přijímání územního plánu. Neformální podání činěná na tomto jednání byla tedy vyřízena jen neformálním způsobem. S připomínkami a námitkami podanými písemně, případně uplatněnými na veřejném jednání, které se uskutečnilo v souladu s požadavky stavebního zákona, se obec při pořizování územního plánu vypořádala.

[56] Navrhovatelé dále poukazují na nesoulad mezi zápisy obecního zastupitelstva a textovou částí územního plánu. Zejména poukazují na chybějící proces schválení zadání územního plánu, tak, jak ukládá § 47 odst. 5 stavebního zákona [odst. 8].

[57] Ustanovení § 47 odst. 5 stavebního zákona zní: „*Zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce, pro jejíž území je územní plán pořizován. V odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování konceptu územního plánu ověřujícího variantní řešení územního plánu.*“ Ze spisové dokumentace a ze zápisů obecního zastupitelstva vyplývá, že o zadání územního plánu bylo rozhodnuto na zasedání obecního zastupitelstva dne 14. 7. 2008. a schváleno bylo 3. 11. 2008.

[58] Soud konstatuje, že výše uvedená procesní pochybení nemohou sama o sobě založit důvod pro zrušení územního plánu. V takovém případě by se jednalo o přílišný formalismus ze strany soudu, neboť zjištěný postup odpůrce nezasáhl zásadním způsobem do práv navrhovatelů. Zbývá proto uzavřít, že žádná z námitek navrhovatelů, posuzovaných ve třetím kroku přezkumného algoritmu, není důvodná.

VI. 4. Obsahový soulad napadeného opatření obecné povahy se zákonem

[59] Soud je oprávněn v souladu se svojí judikaturou (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, a z 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, ze dne 21. 10. 2010, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76, ze dne 21. 10. 2009) územní plán přezkoumávat také věcně. Ačkoliv je rozhodnutí, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace, vyhrazeno samostatné působnosti obce (§ 5 odst. 1 a 2 stavebního zákona), není toto oprávnění bez určitých mantinelů. Existují zde zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné též omezení plynoucí ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). Soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality, avšak je oprávněn posuzovat, kromě splnění kompetenčních a procedurálních požadavků, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva. Toto posouzení je právě čtvrtým krokem algoritmu. Do čtvrtého kroku spadají námitky navrhovatelů uvedené v čl. II.B.

[60] Navrhovatelé a), b) v tomto ohledu shodně namítají, že důvodem vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice, není veřejný zájem [odst. 11]. Navrhovatel a) dále namítá, že také změna funkčního využití předmětného území (pozemků ve vlastnictví navrhovatele a)) není podložena veřejným zájmem [odst. 9]. Odpůrce ve vyjádření a později i při ústním odkázal na zpracovatele územního plánu. Ten při jednání uvedl, že dosavadní dopravní infrastruktura je nedostatečná. Nedostatečnost spatřuje především v tom, že daná komunikace nedosahuje vyhovující šířky a nesplňuje tak požadavky vyhlášky č. 501/2006

Sb. Tím má být nezpůsobilá již vzhledem k současnému provozu. Dále v případě „nezakruhování“ dopravních komunikací by další rozvoj v této oblasti neměl smysl. Odpůrce i zpracovatel se shodně vyjádřili v tom smyslu, že „zakruhování“ místní komunikace bylo zakresleno již v původním územním plánu a obec v rámci legitimního očekávání vykoupila pozemky pro dokončení této stavby.

[61] Vzhledem k námitce navrhovatele a) ohledně změny možného využití pozemků v jeho vlastnictví odpůrce i zpracovatel uvedli, že kvůli dynamickému růstu obce je zapotřebí dalších ploch pro výstavbu rodinných domů. Zpracovatel dále zdůraznil, že utlumením zemědělské výroby dojde k řešení vzniklého střetu mezi zónou pro bydlení a pro zemědělskou výrobu.

[62] Soud pokládá za nutné nejdříve se vyjádřit k argumentům legitimního čekávání na základě původního územního plánu ze strany odpůrce, neboť tuto argumentaci používá k podpoře svých tvrzení také navrhovatel a). Nejvyšší správní soud se otázkou vázanosti předcházejícím územním plánem zabýval již dříve, např. v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 104 uvedl že: „*z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování.*“ Dále se soud již vyjádřil i k samotné podstatě legitimního očekávání a to v rozsudku z 30. 9. 2009, č. j. 6 Ao 4/2009 - 104, v němž uvedl: „*Legitimní očekávání je v právu spojováno s vlastnickým právem a majetkem, tedy jako legitimní očekávání nabytí určitého majetku, a je chráněno článkem 11 Listiny základních práv a svobod.* Soud dále v citovaném rozsudku v souladu s výše uvedeným uvedl, „*že do vlastnického práva navrhovatelů bylo sice zasaženo, avšak ústavně konformním způsobem a že jsou povinni takový zásah strpět. Bylo-li možno zasáhnout do práva vlastnického, tím spíše byl možný zásah do tvrzeného legitimního očekávání navrhovatelů.*“ Odvolávání se na podobu původního územního plánu a legitimní očekávání s tím spojená bez dalšího, jak ze strany odpůrce, tak i ze strany navrhovatele, nelze akceptovat jako rozhodující argument.

[63] Soud musí tedy v rámci čtvrtého kroku posoudit, zdali vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice a změna funkčního využití ploch na pozemcích navrhovatele a) představuje veřejný zájem souladný s cíli územního plánování (§ 18 stavebního zákona). V této souvislosti se zdejší soud již vyjadřoval a to v rozsudku ze dne 23. 12. 2008, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88: „*Při maximálně přípustné míře zjednodušení lze konstatovat, že cílem územního plánování je rozvoj dotčeného území. Ten je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společenství). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách. Definici pojmu „veřejný zájem“ stavební zákon pochopitelně nepodává, neboť jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci (srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03, in Sb. n u ÚS ročník 2005, sv. 36, s. 165). Současně je pak třeba mít na zřeteli, že v podmínkách demokratického právního státu nelze veřejný zájem ztotožňovat se zájmem většiny; vůle většiny nemůže též zasáhnout do elementárních práv menšiny.*“.

[64] Soud v tomto bodu uzavřel, že vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace, jež má vést k odstranění dopravní závady, představuje veřejný zájem souladný s cíli územního plánování. Stejně tak i obecně řešení potenciální kolize mezi výstavbou rodinných domů a zemědělské výroby vedoucí k zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společenství). Otázka relevance namítaného legitimní očekávání strany navrhovatele a) vzhledem k původnímu územnímu plánu byla řešena výše [odst. 62].

[65] Zbylé námitky nespadají do čtvrtého kroku, jelikož omezení vyplývající z přípustného využití území je v souladu se zákonem. Namítané přílišné omezení atd. náleží již do pátého kroku algoritmu.

VI.5 Zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality

[66] Právě posouzení, zda-li (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde ve vztahu k navrhovatelům o řešení zjevně nepřiměřené, excesivní, šikanózní, diskriminační či neodůvodněně zasahující do jeho základních práv, je náplní pátého kroku. Do tohoto kroku spadají námitky navrhovatelů uvedené v čl. II.B, které nenáležely do kroku čtvrtého.

[67] Navrhovatelé a) i b) tvrdí, že napadený územní plán nepřiměřeně zasahuje do vlastnických práv některých občanů, a to nejen formou zařazení jejich pozemků do funkčních zón, které je omezují v možném využití, tak i zařazením pozemků v jejich vlastnictví do zón vymezených jako veřejně prospěšné stavby.

[68] Soud se k aplikaci shora vymezeného pátého kroku postupu přezkumu opatření obecné povahy obsáhle vyjádřil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120:

„[47] 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. [...]

[48] 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). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem. [...]

[49] 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 (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).[...]

[52] V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a 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 [...] 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.“

[69] Jak vyplývá z výše uvedeného, soud musí v projednávané věci posoudit, zda vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice, na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelů (*VI.A) a* zařazení pozemků navrhovatele a) do odlišných zón oproti původnímu územnímu plánu *(VI.B),* splňuje výše uvedené podmínky s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu.

[70] Dle odpůrce a zpracovatele územního plánu přijetí nového územního plánu vycházelo především z nutnosti vydat územní plán v podobě opatření obecné povahy v souladu s § 188 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Odpůrce při ústním jednání uvedl, že na podobu nového územního plánu nebyly kladeny žádné zvláštní požadavky. Původní územní plán zhodnotil jako plně funkční a vyhovující. V samotné žádosti o pořízení

územního plánu pro Obec Vracovice ze dne 15. 7. 2008, ani v usnesení zastupitelstva obce č. 5 ze dne 14. 7. 2008 není uveden žádný specifický požadavek, který by výslovně vyjadřoval konkrétní záměry obce. Také v zadání územního plánu Obce Vracovice není v souladu s tvrzením odpůrce a zpracovatele vyjádřena konkrétní vůle obce, požadující specifickou úpravu či regulaci na určitém území. Při ústním jednání zpracovatel dále uvedl, že těžiště rozhodování při volbě konkrétní regulace území spočívala na jeho vlastním uvážení. Toto tvrzení odpůrce nijak nerozporoval.

VI. A. *vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice*

[71] Plocha pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1 byla vymezena již v původním územním plánu, kdy procházela a prochází přes více pozemků ve vlastnictví odlišných osob. Zadání územního plánu pro Obec Vracovice uvádí v textové části písm. h) třetí bod: „*jako veřejně prospěšné stavby budou vymezeny veškeré dopravní plochy pro zkapacitnění nebo úpravu nevyhovujících komunikací*“. Jak dále z podání jednotlivých účastníků i z ústního jednání vyplývá, daná komunikace není způsobilá již při současném provozu a dle vyjádření zpracovatele územního plánu nesplňuje požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. Ten také ve vyjádření i při jednání uvedl, že bez realizace této stavby je další rozvoj obce v jižní oblasti nemožný. Jako jedinou možnou alternativu označil vedení komunikace delší trasou, kdy bude zasaženo více pozemků a navázání na původní silniční síť by bylo vzhledem k bezpečnosti provozu více riskantní.

[72] Cílem územního plánu, vytyčeným již při samotném zadávání územního plánu, je posílení bezpečnosti a dopravní dostupnosti v dané části obce. Jedná se o zásah do vlastnických práv navrhovatelů, který má bezpochyby ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod. Soud neshledal žádný důkaz, jenž by svědčil o diskriminačním způsobu zásahu do vlastnického práva navrhovatelů či uplatnění libovůle, i vzhledem k zasažení práv většího počtu osob mimo samotné navrhovatele. Dospěl tedy k názoru, že vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice, přes nepochybný zásah do vlastnického práva navrhovatelů, dbá zásady subsidiarity a principu minimalizace zásahu. Tato varianta řešení, kdy je zasažen nejmenší možný okruh pozemků, umožní naplnit zamýšlený legitimní cíl dopravní obslužnosti, zvýšení bezpečnosti provozu a rozvoje obce. Námitka navrhovatelů týkající se vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice není důvodná a navrhovatelé jsou povinni takový zásah strpět.

VI.B zařazení pozemků navrhovatele a) do odlišných zón oproti původnímu územnímu plánu

[73] Jak bylo uvedeno výše, posouzení, zda nedochází k nepřiměřenému zásahu do práv jednotlivých osob v rámci pátého kroku přezkumného algoritmu, musí probíhat s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem věci. Nelze tady nalézt jednoduché univerzální pravidlo aplikovatelné paušálně na všechny případy.

[74] Z podání i z vyjádření odpůrce a zpracovatele územního plánu při jednání vyplývá, že vydání nového územního plánu vycházelo především z nutnosti vydat územní plán

v podobě opatření obecné povahy v souladu s § 188 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Toto přechodné ustanovení ukládá všem obcím ve stanovených lhůtách upravit mj. své územní plány tak, aby odpovídaly požadavkům nového zákona, který předpokládá podrobnější proceduru zpracování, projednávání a přijímání územně plánovací dokumentace. V souladu s výše uvedeným samotné zadání územního plánu Obce Vracovice nevyjadřuje konkrétněji vůli obce určitá území upravit odlišným způsobem oproti původnímu územnímu plánu [podrobněji viz odst. 70].

[75] Pro tento případ jsou relevantní ustanovení v § 5 odst. 3 stavebního zákona: *Orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům.* § 18 odst. 4: *Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.* (podtržení přidána).

[76] Zemědělská půda a zemědělství obecně má bezesporu jednu ze základních krajinotvorných funkcí a je tak jednou z hodnot, kterou má územní plánování v souladu se stavebním zákonem chránit. Pozemky navrhovatele a), zemědělská usedlost s tradicí několika generací, jsou dlouhodobě a konstantně využívány k zemědělským účelům, úměrně s rozvojem obce samotné. Tento rozvoj navíc probíhal dle rozhodnutí správních orgánů v souladu s původním územním plánem. Zařazení pozemků v sousedství a pod existujícími zemědělskými budovami a v prostoru, kde má na základě pravomocného rozhodnutí dojít k přístavbě stájí a výstavbě silážního žlabu s manipulační plochou do několika funkčních ploch, a to mezi plochy zahrad (v textové části bod 4_2), plochy ochranné zeleně (v textové části bod 16_2) a plochy zemědělské výroby a skladování I. (v textové části bod 11_1), kde u prvních dvou jmenovaných je umístění staveb pro zemědělskou výrobu nepřípustným využitím, pro poslední jmenovanou platí omezení o max. kapacitě 15 ks dobytčích jednotek, je v přímém rozporu se současným faktickým stavem [podrobněji odst. 30 a 39]. Tyto budovy se dle původního územního plánu nacházely ve „smíšené venkovské zóně“, která sloužila pro umísťování zemědělských a lesnických zařízení, pro bydlení, rekreaci, pro občanskou vybavenost a řemesla, pro drobnou výrobu, která nebude narušovat bydlení. Nepřipouští se zde umísťování objektů pro živočišnou výrobu s kapacitou vyšší než 50 ks skotu, 100 kusů prasat, 50 ks ovcí nebo koz, 1000 kusů králíků, 1000 kusů drůbeže a 100 ks kožešinových zvířat.

[77] Bez rozpoznatelné vůle obce, vysvětlující proč k této změně došlo, opatření obecné povahy č. 1/2010 o vydání územního plánu Vracovice výrazně omezuje práva navrhovatele a). Omezení znamená zásadní změnu v možné využitelnosti dotčených pozemků a v důsledku toho zamezení dalšího plánovaného rozvoje zemědělského podnikání navrhovatele a). Lze si představit, že v důsledku projeveného a jasně formulovaného záměru obce ke změně využití zemí může dojít k omezení výkonu vlastnického práva či změně současné využitelnosti pozemků vlastníků (při dodržení zákonných parametrů), to však zdaleka není tento případ. Zde totiž formalizovaně projevená představa o budoucím

využití či budoucí regulace stávajícího stavu pozemků chyběla. Absence důvodů změny na straně obce je dále umocněna dosavadním historickým vývojem lokality (viz shora). Změna nepřihlíží ani k aktivitám a názorům obyvatel bydlících a hospodařících v tomto území. Tomu svědčí i kladné písemné vyjádření vůči záměrům navrhovatele a) ze strany dalších majitelů sousedních i jiných pozemků (M. T., manželé V., J. F.), s jedinou výjimkou (manželé N., manželé Š.). Pro takto zásadní omezení práv navrhovatele a) tedy schází výslovně vyjádřené vůle obce proč měnit dosavadní územní plán v dotčeném území.

[78] Základními stavebními kameny principu proporcionality je zásada subsidiarity a minimalizace zásahu do individuálních práv. V tomto případu je ale zcela zřejmé, že ani zákon, ani výše analyzované obecné požadavky na územní plán takový excesivní zásah do navrhovatelových práv nežádají. Z vyjádření zpracovatele nového územního plánu při ústním jednání navíc vyplývá, že rozhodující byl jeho odborný názor [viz odst. 70]. Zpracovatel také zmínil existenci alternativních řešení, ačkoliv dle jeho názoru nejsou tak vhodná, čímž není naplněna ani podmínka subsidiarity. Soud tedy uzavírá, že námitka vzhledem k zařazení pozemků navrhovatele a) do jednotlivých zón je důvodná.

VII.

Shrnutí

[79] Soud shledal tedy námitky navrhovatelů a), b) směřující do třetího kroku (posuzujícího vydání opatření obecné povahy zákonem předvídaným způsobem) a čtvrtého kroku (posuzujícího obsahový soulad napadeného opatření obecné povahy se zákonem) jako nedůvodné. Soud také shledal jako nedůvodné námitky navrhovatelů posuzované v pátém kroku (zkoumající soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality) namítající nepřiměřený zásah do práv vymezením plochy pro veřejně prospěšnou stavbu – VPS – D1, rozšíření a prodloužení místní komunikace Vracovice. Nový územní plán ve srovnání s předešlým nepřinesl jiné řešení, nýbrž převzal dosavadní regulaci. V tomto rozsahu tedy zamítl návrh navrhovatele a) částečně (viz dále) a návrh navrhovatele b) zcela.

[80] Naproti tomu námitky týkající se nepřiměřeného omezení práv navrhovatele a) v důsledku zařazení pozemků navrhovatele do odlišných zón oproti původnímu územnímu plánu shledal soud jako důvodné. Soud se shodně jako v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73 (publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS), řídil zásadami přiměřenosti (proporcionality) a zdrženlivosti při zasahování do politickým procesem vygenerovaných rozhodnutí o využití určitého území. Pokud dovodil, že námitky tohoto navrhovatele jsou důvodné jen v té části, která se dotýká realizace jeho práv k vlastněným pozemkům, není dán důvod ke zrušení opatření obecné povahy jako celku. Znění § 101d odst. 2 s. ř. s. ostatně soudu umožňuje zrušit i jen část opatření obecné povahy, pokud charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňuje. Soud proto vyhověl návrhu navrhovatele J. P. jen v části týkající se pozemků p.č. st. 235, st. 236, 655/2, 655/18, 2529 v katastrálním území Vracovice.

[81] Soud již v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č.j. 2 Ao 3/2007 - 73, uvedl, že v případě územního plánování jde vždy *„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, 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 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 soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet."

[82] Soud tedy uzavírá, že v souladu s výše uvedeným není oprávněn sám územní plán nijak dotvářet, neboť tato činnost spadá do samostatné působnosti obce a autonomii její vůle plně respektuje. Je jasné, že v případě územního plánování jde vždy o vyvažování různorodých zájmů s ohledem na veřejný zájem. Úkolem soudu je chránit práva jednotlivce před případnými excesy vyjádřenými v aktech, byť přijatými legitimní většinou a demokratickým postupem. O takovou situaci se jednalo v daném případě ohledně regulace části území výše vyjmenovaných pozemků ve vlastnictví navrhovatele a). Zvolená koncepce dostatečně nepřihlédla k obecným cílům a úkolům územního plánování, jednak pro absenci výslovně vyjádřené vůle obce proč měnit dosavadní územní plán v dotčeném území, jednak nerespektovala dosažené hodnoty regulovaného území, jeho historického vývoje a kontinuálně i současného stavu s přihlédnutím k aktivitám obyvatel bydlících a hospodařících v tomto území. Vydaný územní plán tak v části uvedené konkrétně pod bodem I. výroku tohoto rozsudku obsahuje řešení, které není ničím odůvodněné, a naopak nepřiměřeným způsobem zasahuje do práv navrhovatele a), a to práva vlastnického, práva na svobodný výkon povolání a práva podnikat. V souladu se zásadou minimalizace zásahů se soud omezil na zrušení napadeného opatření obecné povahy jen v nezbytné části a ve zbytku návrh navrhovatele a) jako nedůvodný zamítl (viz výše).

[83] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 101d odst. 5 s. ř. s., tedy že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 8. února 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda
senátu