

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatele: **Realmaxus družstvo**, se sídlem Banskobystrická 265/185, Brno, zastoupen Mgr. Vladislavou Skoupou, advokátkou se sídlem Pekařská 384/13, Brno, proti odpůrci: **statutární město Prostějov**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 130/14, Prostějov, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy 1/2017 – I. změna Územního plánu Prostějov – vydaného zastupitelstvem města Prostějov usnesením ze dne 12. 6. 2017, č. 17133, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2018, č. j. 64 A 5/2017 – 280,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Předmětem sporu v projednávané věci je opatření obecné povahy - I. změna Územního plánu Prostějov - schválené usnesením zastupitelstva města Prostějov dne 12. 6. 2017, č. X.

[2] Proti změně územního plánu brojil navrhovatel u Krajského soudu v Brně návrhem na zrušení její části, a to v textové i grafické části, v rozsahu pozemků v jeho vlastnictví v kat. území Č. u P. p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X; pozemků v kat. území P. p. č. X, p. č. X, p. č. X; a pozemku parc. č. X v kat. území K..
[3] Krajský soud ode dne právní moci rozsudku zrušil změnu územního plánu v části textového a grafického vymezení plochy č. 1201 a v regulativech využití této plochy, ve zbytku návrh zamítl.

[4] Krajský soud úvodem shrnul, že klíčovou námitkou navrhovatele, byla skutečnost, že provedenou změnou územního plánu Prostějova došlo ke změně funkčních ploch z ploch pro smíšenou obytnou výstavbu, na plochu veřejného prostranství (veřejné zeleně), nadto podmíněnou zpracováním územní studie US-21 Nový městský park Prostějov. Dále pak byla změnou územního plánu navržena přes pozemky navrhovatele stavba dopravní infrastruktury.

[5] V odůvodnění rozhodnutí krajský soud nejprve zrekapituloval, jaké změny byly v území I. změnou územního plánu učiněny. Na základě toho uvedl, že plocha č. X nebyla vůbec předmětem změny územního plánu. O zcela nepatrné dotčení na právech navrhovatele v podobě snížení výměry (z 5,13 ha na 5,07 ha) se pak jednalo v případě plochy č. X. Krajský soud proto neshledal významný zásah do práv navrhovatele. K ploše č. X vymezené jako veřejné prostranství – veřejná zeleň soud uvedl, že takto byla plocha vymezena již opatřením obecné povahy č. X, tedy územním plánem města Prostějov a navrhovatel měl svoje námitky proti takovému vymezení uplatnit již proti OOP č. X. Změnou územního plánu nedošlo ke změně této koncepce. Soud proto odmítl námitky navrhovatele, že projekty ve veřejném zájmu by měly být v prvé řadě umisťovány na vlastních pozemcích odpůrce. K námitce nutné investice značných finančních prostředků do pozemků ze strany odpůrce soud uvedl, že tyto otázky mají svůj význam až při vlastní realizaci konkrétních záměrů v území, nikoliv v procesu územního plánování.

[6] Krajský soud dále uvedl, že pro posouzení zákonnosti procesu pořizování změny územního plánu není rozhodné, zda a jakým způsobem se navrhovatel v průběhu let obracel na odpůrce s jednotlivými žádostmi či podněty na změnu územního plánu, a zda odpůrce, resp. příslušné správní orgány, na tyto žádosti reagovaly či nikoli.

[7] K požadavku na vypracování územní studie X krajský soud uvedl, že se jedná o legitimní požadavek mající oporu ve stavebním zákoně. Tento požadavek byl odůvodněn na str. D17, bod 12.1 odůvodnění změny územního plánu. Krajský soud shledal požadavek také účelným s ohledem na vlastní charakter ploch a jejich funkční využití, tedy veřejné prostranství a plochu dopravní infrastruktury. Územní plán města Prostějova z roku 2014 stanovil lhůtu pro vložení dat o územní studii do evidence plánovací činnosti na 6 let od nabytí účinnosti územního plánu, přičemž tato podmínka nebyla I. změnou územního plánu Prostějova nijak dotčena.

[8] Soud nepřisvědčil námitce navrhovatele týkající se nežádoucího rozdělení plochy č. X na dvě části. Ze srovnání dotčených ploch před a po změně je dle soudu zjevné, že nežádoucí přetnutí plochy č. X budoucího městského parku plánovanou komunikací

(propojující ul. J. Lady a Za Kosteleckou se severním obchvatem města) bylo provedenou I. změnou odstraněno. Původní plochy územních rezerv pro smíšenou obytnou výstavbu (SX) č. X a X (R18 a R22) a s tím související plocha č. X byly zrušeny a namísto nich zvětšena a rozšířena plocha veřejných prostranství – veřejné zeleně (VZ) č. X západním směrem. Tímto krokem byla zajištěna celistvost veřejné zeleně (budoucího městského parku) západně od plánované komunikace; a v návaznosti na to se pak jako logický krok jevilo také nové vymezení plochy č. 1192 jako územní rezervy R26 – plochy smíšené obytné (SX) východně od komunikačního propojení náhradou za zrušené plochy územních rezerv – plochy smíšené obytné (SX) R18 a R22. Dále krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016 - 51, kde kasační soud uvedl, že: *„územní rezerva je pouze opatřením dočasným, které budoucí využití nijak nepředjímá. (...) z vymezení území jako územní rezervy nelze dovozovat funkční využití, pro které je území pouze prověřováno. To, že je u předmětného území vyznačen účel výhledu, nezakládá závazné vymezení funkčního užití předmětného území, nýbrž je nezbytnou zákonnou podmínkou pro vymezení určitého území (...).“* Navrhovatel tedy na základě výše citovaných závěrů nemohl nabýt legitimní očekávání a dovozovat z původně vymezených ploch územních rezerv – ploch smíšených obytných (SX) jejich závazné funkční využití uvedeným způsobem.

[9] Provedenou změnu pak krajský soud neshledal rozpornou s požadavkem proporcionality. K principu proporcionality soud citoval usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Jak již soud uvedl, navrhovatel nemohl nabýt legitimní očekávání ve vztahu k využití svých pozemků určitým způsobem. Nadto byla I. změnou v územním plánu vymezena nová plocha územní rezervy č. X (R26) se stejným funkčním využitím, tj. určená pro plochu smíšenou obytnou, a to právě náhradou za zrušené plochy původních územních rezerv R18 a R22.

[10] Část územního plánu týkající se plochy č. X, která byla z územní rezervy „překlopena“ do plochy dopravní infrastruktury s cílem propojení ulice J. Lady s ulicí Za Kosteleckou pak krajský soud zrušil z důvodu rozporu textové a grafické části a rozporu výrokové části s odůvodněním, což založilo nepřezkoumatelnost dané části. V souvislosti s novým vymezením plochy dopravní infrastruktury dále krajský soud odpůrce zavázal, aby reagoval na námitky navrhovatele, zda bylo možno vedení tohoto koridoru dosáhnout i jiným způsobem tak, aby se např. zcela vyhnul pozemkům ve vlastnictví navrhovatele, a věnoval pozornost otázce nutnosti posouzení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území.

[11] K žalobnímu bodu týkajícímu se nesprávného vypořádání námitek v rámci procesu přijímání opatření obecné povahy krajský soud uvedl, že spor ohledně skutečnosti, zda odpůrce obdržel námitky, které navrhovatel zaslal dne 13. 10. 2016 obyčejným dopisem, jehož doručení proto nebyl schopen prokázat, se stal bezpředmětným, neboť krajský soud se v rámci řízení zabýval všemi navrhovatelem uplatněnými námitkami a tyto meritorně přezkoumal. Ohledně námitek navrhovatele ze dne 10. 4. 2017 se krajský soud ztotožnil s hodnocením odpůrce, tedy že měly být uplatněny v předešlé fázi projednání, neboť upravený návrh I. změny územního plánu, který byl opakovaně veřejně projednán, se netýkal lokality, v níž se nacházejí pozemky navrhovatele.

II. Kasační stížnost

[12] Rozsudek krajského soudu napadl navrhovatel (stěžovatel) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1) písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) ve výroku I. v části, kterou soud ve zbývajícím rozsahu návrh navrhovatele zamítl a v celém výroku II.

[13] Stěžovatel uvádí, že I. změna se týká pozemků v jeho vlastnictví o rozsahu cca 20,6 ha. Takřka všechny pozemky v dané lokalitě dotčené I. změnou jsou ve výlučném vlastnictví stěžovatele. Pouze dva drobné pozemky v dané lokalitě vlastní město Prostějov.

[14] Krajský soud dospěl k závěru, že pozemek p. č. X nebyl dotčen I. změnou územního plánu, stěžovatel má však za to, že dotčen byl, a to tak, že u plochy č. X se změnil kód rozvojové plochy z Z3 na Z59. K této změně krajský soud nepřihlédl.

[15] Stěžovatel namítá, že I. změnou byla nově vymezena rozvojová plocha Z59, a to na plochách číslo X, X, X a X. V Územním plánu města Prostějov tato rozvojová plocha vymezena není a v I. změně se o ní hovoří pouze v tabulce ploch a je vyznačena v hlavním výkresu I. změny, kde nadto chybí její vyznačení u ploch č. X a č. X. I. změnou byla plocha Z3 zrušena na výše uvedených plochách a nahrazena plochou Z59. Nicméně nedošlo k promítnutí této změny do samotného územního plánu. Vyznačení plochy Z59 na hlavním výkrese a její označení v tabulce ploch není v I. změně územního plánu nijak vysvětleno a odůvodněno. V textové části I. změny není plocha Z59 označena vůbec, není jasné, co tato plocha znamená a jaké jsou podmínky jejího rozvoje. Touto argumentací se krajský soud nezabýval a nijak se s ní nevypořádal.

[16] Ačkoliv plocha č. X byla jako plocha veřejného prostranství označena již Územním plánem města Prostějov, krajský soud nezabýval námitkou, že tato plocha byla přidána do rozvojové plochy Z59, nadto plocha č. X byla v územním plánu vymezena v podstatně jiném území (jednalo se o pozemky p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X) než po provedení I. změny územního plánu (nově se plocha č. X nachází na pozemcích p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X).

[17] Navrhovatel má za to, že I. změnou územního plánu byly dotčeny i pozemky p. č. X a p. č. X, a to vzhledem k tomu, že pro jejich další využití je od I. změny územního plánu Prostějov vyžadována územní studie a dále je na nich v hlavním výkresu I. změny územního plánu Prostějov uvedeno označení Z59.

[18] Navrhovatel má za to, že změnou prostorového vymezení plochy č. X došlo ke značnému zásahu do jeho vlastnického práva, když na pozemcích v jeho vlastnictví je městem Prostějov plánována stavba Nového městského parku, která může být i stavbou ve veřejném zájmu, pro jejíž potřeby by mohlo být provedeno vyvlastnění. Je nepodstatné, zda původním územním plánem byly pozemky učeny k zastavění či nikoliv. Za prvořadé navrhovatel považuje, zda pořizovatel již v průběhu pořizování I. změny musel vědět, že touto změnou podstatně zasáhne do vlastnického práva navrhovatele.

[19] Stěžovatel považuje za podstatnou také skutečnost, že již od roku 2007 se snažil o změnu územního plánu v daném území tak, aby pozemky byly určené k zastavění, přičemž k těmto požadavkům na využití území nebylo nikdy přihlédnuto.

[20] Krajský soud dle stěžovatele nesprávně právně zhodnotil otázku proporcionality zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 7 Aos 4/2012 a uvádí, že I. změnou došlo ke *„zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatele"*.

[21] I kdyby nebyly námitky stěžovatele ze dne 6. 10. 2014 včas městu Prostějov doručeny, odkazuje stěžovatel na rozsudek ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016 - 35, a uvádí, že změnou územního plánu, kterou došlo k přesunutí plochy parku na jiné pozemky v jeho vlastnictví, došlo k zásahu do jeho vlastnického práva ve značné intenzitě blížící se vyvlastnění. Bude-li zřízen nový městský park, navrhovatel nebude moci své pozemky žádným způsobem využívat a tyto budou bez jeho vlivu neomezeně využívány veřejností. Krajský soud se nezabýval námitkou navrhovatele v tom smyslu, že veřejně prospěšné stavby by měl odpůrce plánovat a provádět převážně na pozemcích ve svém vlastnictví.

[22] Dále převedením ploch č. X a X (R18 a R22) z původně vymezených ploch územních rezerv – ploch smíšených obytných (SX) na plochu č. X – veřejná zeleň došlo dle stěžovatele k zásahu do jeho vlastnického práva značné intenzity, přičemž tento zásah musel být pořizovateli I. změny územního plánu zcela zjevný již v době přípravy I. změny. Toto však krajský soud žádným způsobem nezkoumal, vycházel pouze ze závěru, že navrhovatel nemohl legitimně očekávat, že územní rezerva bude využita pro zastavění. Stěžovatel však uvádí, že nemohl ani legitimně očekávat, že pořizovatel územní dokumentace omezí jeho vlastnické právo k pozemkům tím, že na pozemcích místo územní rezervy zřídí plochu veřejné zeleně.

[23] Další omezení svého vlastnického práva spatřuje stěžovatel v nutnosti pořízení územní studie „US-21", neboť do doby jejího zpracování není možné na území umísťovat žádné stavby a ani rozhodovat o využití území. V podstatě tak byla na dotčené pozemky vyhlášena stavební uzávěra do doby vyhotovení studie. Mimo to navrhovatel jako vlastník nemůže do obsahu územní studie žádným způsobem zasáhnout. Přitom při územním rozhodování je studie neopominutelným pokladem a stavební úřad musí odchylku od ní odůvodnit a prokázat, že nalezl vhodnější nebo alespoň rovnocenné řešení. Stěžovatel proto považuje za vhodnější a logičtější, kdyby pořizovatel postupoval dle § 25 stavebního zákona.

[24] Stěžovatel dále namítá, že k zásahu do jeho vlastnického práva došlo i rozdělením jeho celistvých pozemků na dvě poloviny komunikací.

[25] Změna územního plánu není dle stěžovatele dostatečně odůvodněna, co se týče zvoleného řešení v návrhu, vyhodnocení změn v území, proč je ke změně přistupováno a z jakého důvodu nevyhovuje stávající stav. Odůvodnění postrádá také vymezená plocha US-21. Není zřejmé, proč má být toto území prověřováno územní studií. S těmito námitkami se krajský soud dle stěžovatele nevypořádal.

III. Vyjádření odpůrce a replika stěžovatele

[26] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s posouzením krajského soudu a námitky stěžovatele považuje za irelevantní či zmatečné. Svými tvrzeními směřuje stěžovatel dle odpůrce proti celkové koncepci schválené v opatření obecné povahy č. X – územním plánu města Prostějov, nikoliv na skutečnosti řešené I. změnou ÚP. Pozemky, které stěžovatel v dané lokalitě nabýval, nebyly zastavitelnými pozemky umožňujícími výstavbu objektů, jednalo se pouze o spekulaci navrhovatele. Pozemky jsou v současné době zemědělsky využívány, a I. změna ÚP na toto využití nemá žádný vliv.

[27] Výsledkem řešení I. změny ÚP je plocha veřejného prostranství – veřejná zeleň plocha č. X západně od komunikačního propojení, kde je uvažováno s městským parkem, a plocha rezervy (smíšená obytná) č. X východně od komunikačního propojení, což je vhodnější než původní řešení ÚP, neboť je v přímé návaznosti na zastavitelné plochy smíšené obytné č. X a X.

[28] K tvrzení stěžovatele, že označení Z59 není v rámci I. změny ÚP odůvodněno odpůrce uvádí, že podmínky rozvoje této plochy jsou stanovené v rámci ploch č. X a X. Pro plochu označenou Z59 bude vypracována územní studie US-21, ze které budou vyplývat další podmínky pro toto území, z toho důvodu nebyly součástí odůvodnění I. změny ÚP. K požadavku na zpracování územní studie odpůrce uvádí, že pouze využil zákonného prostředku k dosažení cílů územního plánování.

[29] Dále odpůrce detailně popisuje, jakým způsobem se vypořádal s jednotlivými návrhy stěžovatele na změnu územního plánu a uzavírá, že tvrzení, že mu na jeho podněty nikdy nebylo odpovězeno, nejsou pravdivá.

[30] V replice k vyjádření odpůrce stěžovatel zopakoval argumentaci z kasační stížnosti a doplňuje, že samotná textová část I. změny územního plánu nikde nehovoří o tom, co je podmínkou využití nově vzniklé zastavitelné plochy Z59, jak odpůrce uvádí ve svém vyjádření. Podmínky pro ostatní rozvojové plochy jsou stanoveny v bodě 3.5. na straně A 1.5. v části nazvané „Základní koncepce rozvoje území, ochrany a rozvoje jeho hodnot“ v odůvodnění I. změny územního plánu. Plocha Z59 v této části zahnuta není. Navrhovatel má za to, že z žádné části I. změny územního plánu není zřejmý přesný vztah plochy Z59 a území studie US-21, resp. výkres základního členění u I. změny územního plánu a tabulka ploch si odporují. Stěžovatel dále rozvádí polemiku ohledně toho, zda odpůrce reagoval na jeho návrhy či nikoliv.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

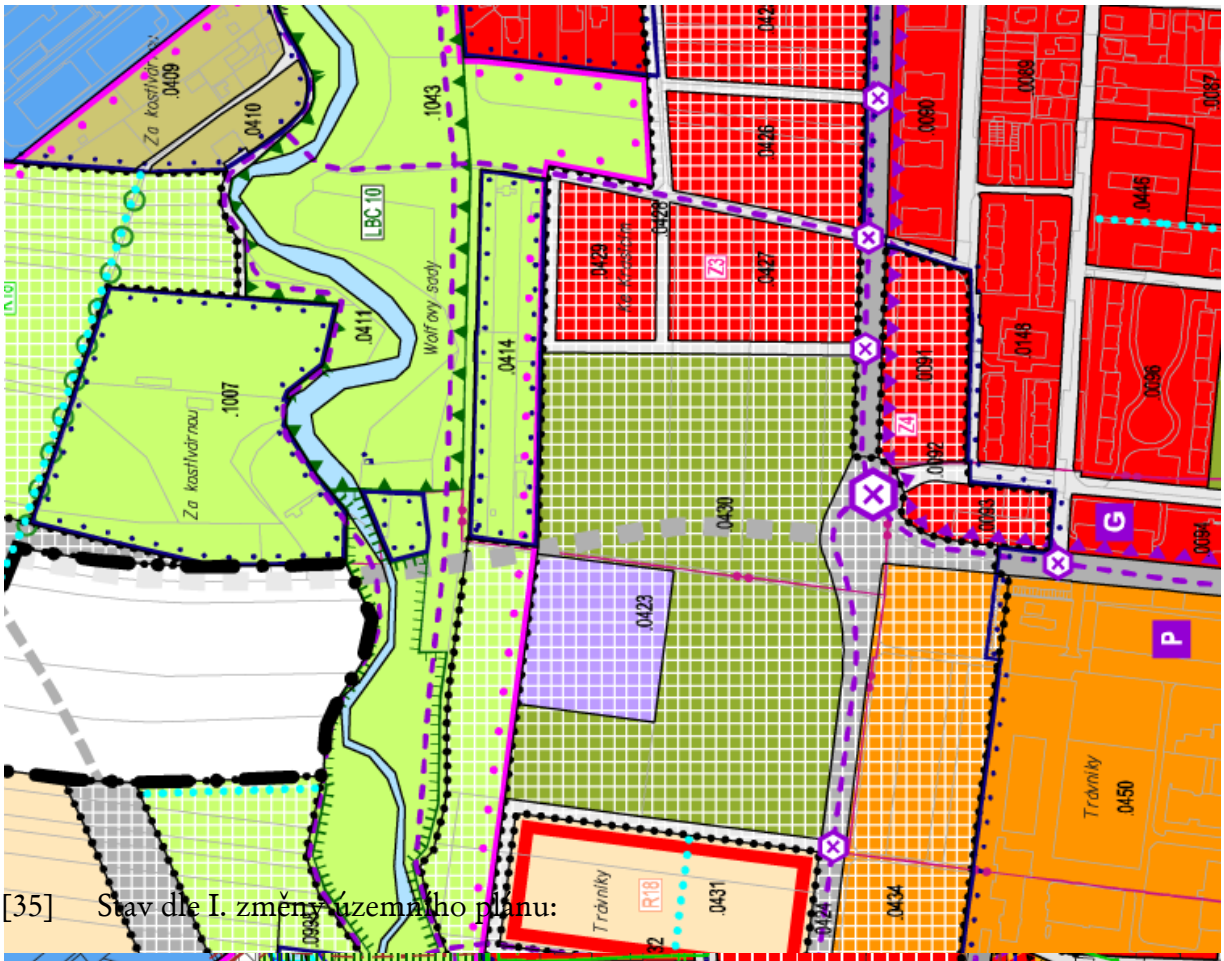
[31] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[32] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k

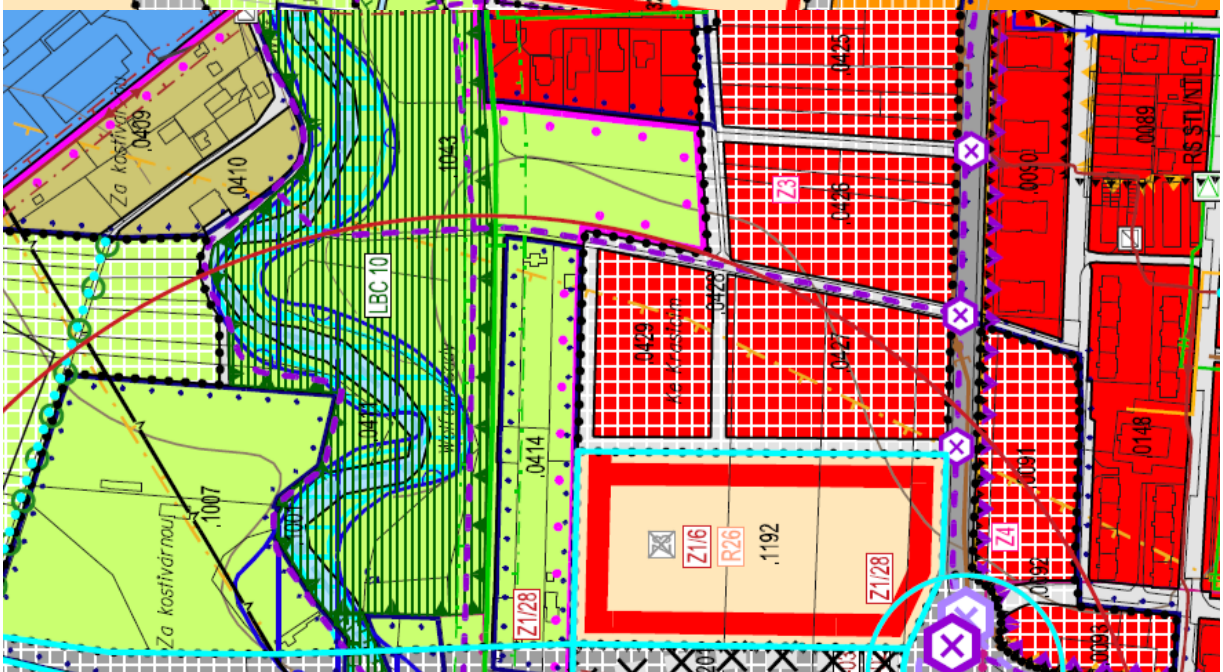
nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

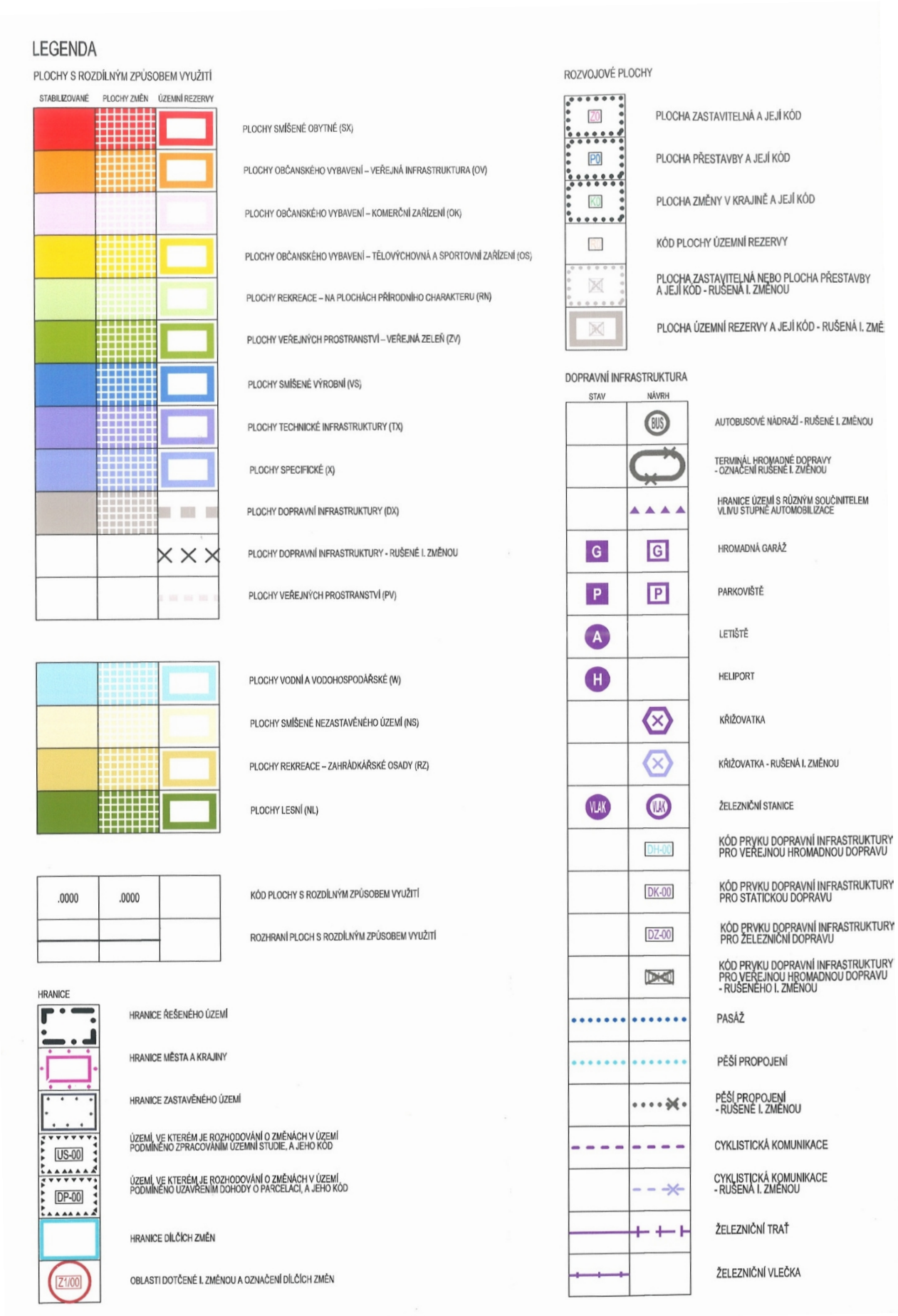
[33] Nejvyšší správní soud předně upozorňuje na body [34] a [35] rozsudku obsahující 2 výřezy územního plánu města Prostějov před I. změnou územního plánu a po ní (dostupné z: https://www.prostejov.eu/cs/obcan/informace-z-odboru/odbor-uzemniho-planovani-a-pamatkove-pece/uzemni-planovani/), týkající se pozemků stěžovatele, o které v nyní projednávané věci jde a ze kterých Nejvyšší správní soud v rámci porovnání stavu vycházel.

[34] Stav dle územního plánu přijatého v roce 2014:



[35] Stav dle I. změny územního plánu:




LEGENDA
PLOCHY S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ
STABILIZOVANÉ
PLOCHY ZMĚN
ÚZEMNÍ REZERVY
PLOCHY SMÍŠENÉ OBYTNÉ (SX)
PLOCHY OBČANSKÉHO VYBAVENÍ – VEŘEJNÁ INFRASTRUKTURA (OV)
PLOCHY OBČANSKÉHO VYBAVENÍ – KOMERČNÍ ZAŘÍZENÍ (OK)
PLOCHY OBČANSKÉHO VYBAVENÍ – TĚLOVÝCHOVNÁ A SPORTOVNÍ ZAŘÍZENÍ (OS)
PLOCHY REKREACE – NA PLOCHÁCH PŘÍRODNÍHO CHARAKTERU (RN)
PLOCHY VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ – VEŘEJNÁ ZELEŇ (ZV)
PLOCHY SMÍŠENÉ VÝROBNÍ (VS)
PLOCHY TECHNICKÉ INFRASTRUKTURY (TX)
PLOCHY SPECIFICKÉ (X)
PLOCHY DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY (DX)
PLOCHY DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY - RUŠENÉ I. ZMĚNOU
PLOCHY VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ (PV)
PLOCHY VODNÍ A VODOHOSPODÁŘSKÉ (W)
PLOCHY SMÍŠENÉ NEZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ (NS)
PLOCHY REKREACE – ZAHRÁDKÁŘSKÉ OSADY (RZ)
PLOCHY LESNÍ (NL)
.0000
.0000
KÓD PLOCHY S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ
ROZHRANÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ
HRANICE
HRANICE ŘEŠENÉHO ÚZEMÍ
HRANICE MĚSTA A KRAJINY
HRANICE ZASTAVĚNÉHO ÚZEMÍ
ÚZEMÍ, VE KTERÉM JE ROZHODOVÁNÍ O ZMĚNÁCH V ÚZEMÍ PODMÍNĚNO ZPRACOVÁNÍM ÚZEMNÍ STUDIE, A JEHO KÓD
US-00
ÚZEMÍ, VE KTERÉM JE ROZHODOVÁNÍ O ZMĚNÁCH V ÚZEMÍ PODMÍNĚNO UZAVŘENÍM DOHODY O PARCELACI, A JEHO KÓD
DP-00
HRANICE DÍLČÍCH ZMĚN
Z1/00
OBLASTI DOTČENÉ I. ZMĚNOU A OZNAČENÍ DÍLČÍCH ZMĚN
ROZVOJOVÉ PLOCHY
Z0
PLOCHA ZASTAVITELNÁ A JEJÍ KÓD
P0
PLOCHA PŘESTAVBY A JEJÍ KÓD
K0
PLOCHA ZMĚNY V KRAJINĚ A JEJÍ KÓD
KÓD PLOCHY ÚZEMNÍ REZERVY
PLOCHA ZASTAVITELNÁ NEBO PLOCHA PŘESTAVBY A JEJÍ KÓD - RUŠENÁ I. ZMĚNOU
PLOCHA ÚZEMNÍ REZERVY A JEJÍ KÓD - RUŠENÁ I. ZMĚ
DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURA
STAV
NÁVRH
BUS
AUTOBUSOVÉ NÁDRAŽÍ - RUŠENÉ I. ZMĚNOU
TERMINÁL HROMADNÉ DOPRAVY - OZNAČENÍ RUŠENÉ I. ZMĚNOU
HRANICE ÚZEMÍ S RŮZNÝM SOUČINITELEM VLIVU STUPNĚ AUTOMOBILIZACE
G
HROMADNÁ GARÁŽ
P
PARKOVIŠTĚ
A
LETIŠTĚ
H
HELIPORT
KŘIŽOVATKA
KŘIŽOVATKA - RUŠENÁ I. ZMĚNOU
VLAK
ŽELEZNIČNÍ STANICE
DH-00
KÓD PRVKU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY PRO VEŘEJNOU HROMADNOU DOPRAVU
DK-00
KÓD PRVKU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY PRO STATICKOU DOPRAVU
DZ-00
KÓD PRVKU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY PRO ŽELEZNIČNÍ DOPRAVU
KÓD PRVKU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY PRO VEŘEJNOU HROMADNOU DOPRAVU - RUŠENÉHO I. ZMĚNOU
PASÁŽ
PĚŠÍ PROPOJENÍ
PĚŠÍ PROPOJENÍ - RUŠENÉ I. ZMĚNOU
CYKLISTICKÁ KOMUNIKACE
CYKLISTICKÁ KOMUNIKACE - RUŠENÁ I. ZMĚNOU
ŽELEZNIČNÍ TRAŤ
ŽELEZNIČNÍ VLEČKA

[36] Stěžovatel na několika místech kasační stížnosti namítal, že krajský soud se některým jeho námitkám nevěnoval, případně jeho argumentaci dostatečně nevypořádal. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že podle ustálené judikatury nemusí krajské soudy nutně vypořádávat každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Tomuto požadavku krajský soud v nyní rozebíraném případě dostál. Věcná správnost jeho závěrů je pak předmětem dalšího hodnocení.

[37] Skupina námitek stěžovatele míří proti vymezení plochy Z59, nutnosti provedení územní studie US-21 a s tím souvisejícímu dotčení jeho práv.

[38] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[39] Jak bylo shora nastíněno, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení určité plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územní plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.

[40] Nyní Nejvyšší správní soud zrekapituluje změny, které byly I. změnou územního plánu učiněny a které se dotkly pozemků stěžovatele (k tomu srov. obrazovou dokumentaci zobrazující stav daným územním plánem z roku 2014 a stav po I. změně územního plánu v bodech [34] a [35]).

[41] Území, na kterém se rozkládají pozemky stěžovatele, bylo územním plánem (z roku 2014) vymezeno následovně. Plocha č. X byla vymezena jako plocha veřejných prostranství – veřejná zeleň. Vlevo od této plochy byly vymezeny plochy č. X a X jakožto územní rezerva – plocha smíšená obytná (R18 a R22), v tenkém pásu okolo těchto ploch pak plocha č. X jakožto plocha veřejných prostranství. Plochu č. X protínala v pravé části z jihu na sever plocha územní rezervy vymezená pro dopravní infrastrukturu. I. změnou územního plánu byly v dotčeném území učiněny následující změny. Územní rezerva pro plochu dopravní infrastruktury byla v naznačeném koridoru „překlopena“ do skutečné plochy dopravní infrastruktury. Vpravo od nově vymezeného dopravního koridoru vznikla namísto části plochy č. X plocha č. X vymezená jako plocha územní rezervy pro plochu smíšenou obytnou (R26). Vlevo od dopravního koridoru pak byla rozšířena plocha č. X– veřejná zeleň, která v sobě zahrnula i původní plochy č. X, X a X.

[42] Územní plán z roku 2014 dále stanovil rozvojovou plochu Z3, tedy rozvojovou oblast U nemocnice, pro kterou určil podmínky v bodě 3. 5. 1. Do této rozvojové plochy spadaly plochy č. X – X, X a X. I. změna územního plánu pak část těchto ploch vyčlenila do samostatné rozvojové plochy č. Z59, nacházející se severně od nemocnice, do které nově spadají plochy č. X, X, X a X a X. U ploch č. X (OV), X (TX) a č. X (DX) zůstaly jejich výměra i funkční využití nezměněny, jedinou změnou tedy bylo přeřazení z rozvojové plochy Z3 do plochy Z59. Z tohoto srovnání plyne, že plocha Z3 nezanikla, jak se domnívá stěžovatel, její rozsah byl však zredukován na plochy č. X – X, které nejsou ve vlastnictví stěžovatele a nachází se vlevo (východně) od nově vymezené plochy územní rezervy č. X (R26). Vzhledem k tomu, že na plochu Z59 nejsou v části 3. 5. Územního plánu vymezeny speciální požadavky, bude při jejím využívání uplatňováno pravidlo obsažené v bodě 3.5.17, tedy že rozvoj ostatních rozvojových ploch se řídí obecnými požadavky a podmínkami Územního plánu. Ty jsou obsaženy např. v bodech 3.2. až 3.4. Nelze tedy souhlasit s námitkou stěžovatele, že není zřejmé, jaké jsou podmínky využití pro nově vzniklou plochu Z59.

[43] Stejně tak se Nejvyšší správní soud neztotožnil s tvrzením stěžovatele ohledně nejasného vztahu plochy Z59 a plochy na které má být provedena územní studie US-21. Z grafické části územního plánu i tabulky ploch se zaznačenými změnami, jež je přílohou výroku územního plánu, vyplývá jak vymezení plochy Z59 výše popsané, tak vymezení plochy na které má být provedena územní studie US-21. Jedná se o plochy č. X, X a část plochy č. X. Z vymezení této plochy, a ostatně i z odůvodnění zadání územní studie je zřejmé, že se mělo jednat o plochu nově navrženého městského parku a dopravního koridoru vpravo od parku. Neexistuje zde ani rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu, jak se domnívá stěžovatel, tabulka ploch s vyznačením plochy Z59 je součástí textové části územního plánu a shoduje se s vymezením v grafické části, jak již bylo uvedeno výše.

[44] Zařazení pozemků stěžovatele do části plochy Z59, která není dotčena územní studií, pak nemůže být ani neproporcionálním zásahem do jeho vlastnických práv, neboť jak bylo vysvětleno, tato plocha s sebou nepřináší žádné omezující podmínky nad rámec obecných podmínek stanovených územním plánem a tyto se na pozemky stěžovatele vztahovaly již před provedenou změnou územního plánu, neboť plochy byly zařazeny v rozvojové ploše Z3. Namítá-li stěžovatel nepřiměřený zásah do práv omezením

spočívajícím v nutnosti provedení územní studie, ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Předně uvádí, že zákonná pravomoc ke vložení podmínky provedení územní studie do územně plánovací dokumentace zakotvená ve stavebním zákoně sama o sobě nepředstavuje důvod pro usouzení na legalitu zvoleného řešení, jak se mylně domnívá odpůrce i krajský soud. I zde je třeba hodnotit další aspekty. Obecně lze stěžovateli přisvědčit v námitce, že podmínka provedení územní studie pro další využití území svými dopady do práv vlastníka odpovídá stavební uzávěře, a to zejména za situace, kdy pořizovatel v zadání této studie neumožní pořízení územní studie tomu, kdo hodlá změnu v území realizovat (§ 30 odst. 4 stavebního zákona). V posuzované věci je však třeba zohlednit, že podmínka pořízení územní studie se dotýká pouze ploch určených pro budoucí park (X), elektrickou stanici (X) a dopravní komunikaci (část plochy X). Nutnost provedení územní studie v takto vymezené ploše proto nepředstavuje další zásah do práv stěžovatele.

[45] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v domněnce, že pro plánovanou stavbu městského parku může být provedeno vyvlastnění. § 170 stavebního zákona umožňuje vyvlastnění pouze za splnění několika podmínek. Stavby, pro něž by bylo možné práva vlastníka omezit či vyvlastnit musí být vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a musí se jednat o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel, nebo veřejně prospěšné opatření, a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví, případně stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu nebo asanaci (ozdravění) území. Do žádné z těchto kategorií potenciální městský park nespadá a v územním plánu z roku 2014, ani jeho I. změně, kterou soud přezkoumává, vymezen jako veřejně prospěšná stavba či opatření není. Pozemky stěžovatele, které jsou označeny funkčním využitím veřejné prostranství – veřejná zeleň, nejsou v územním plánu vymezeny ani jako pozemky, ke kterým by měla obec předkupní právo dle § 101 stavebního zákona. Je proto zřejmé, že bude-li chtít odpůrce vybudovat na pozemcích stěžovatele park sloužící k užívání veřejnosti, zákonitě bude tomuto předcházet nutná soukromoprávní dohoda o užívání daných pozemků.

[46] V rámci přezkumu I. změny územního plánu pak není relevantní ani námitka, že stěžovateli nebylo vyhověno v jeho návrzích na provedení jiných změn v územním plánu. Na změnu územního plánu není právní nárok a jedná se tak o diskreci obce, která územní plán přijímá.

[47] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud nesprávně vyhodnotil otázku proporcionality zásahu do jeho vlastnického práva, odkazuje přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 7 Aos 4/2012, a ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016 - 35. Domnívá se, že I. změnou došlo ke zjevnému a předvídatelnému omezení jeho vlastnických práv ve značné intenzitě blížící se vyvlastnění.

[48] Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že odkazy na rozsudky učiněné stěžovatelem nejsou v nynější věci případné, neboť rozhodnutí se týkaly otázky, zda má soud přezkoumávat námitky týkající se tvrzeného neproporcionálního zásahu územního plánu do vlastnických práv v případě, že stěžovatel byl v řízení o přijetí opatření obecné

povahy pasivní a nepodal vůči navrhované regulaci námitky. Judikatura kasačního soudu se v této otázce ustálila na názoru, že *„proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy*“ (viz rozsudek dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 - 53, bod 39, s odkazem na rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 – 247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29). Výjimkou z tohoto principu jsou specifické případy, jedním z nichž se zabýval i rozsudek ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 7 Aos 4/2012 – 31, na který odkazoval stěžovatel. Jak k rozsudku č. j. 7 Aos 4/2012 -31 vysvětlil Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře, soud se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá *„jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí*“ (rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013 – 55).

[49] Toto však v nynějším řízení není předmětem sporu, neboť krajský soud se otázkou proporcionality přijatého řešení ve vztahu ke stěžovateli zabýval. Jak Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již dříve vysvětlil, v rámci přezkumu změny územně plánovací dokumentace není možné brojit proti řešení přijatému v rámci dřívější regulace. Soud přezkoumá změnu územně plánovací dokumentace nebo její napadenou část se zřetelem na změnou nedotčené části původní územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85). V nyní projednávané věci se toto pravidlo projeví tak, že obecné námitky stěžovatele týkající se dotčení na jeho právech změnou územního plánu, je soud povinen posoudit v intencích rozsahu, v jakém došlo ke změně tohoto dotčení oproti předchozímu řešení.

[50] V nynější věci je konkrétně třeba mít na paměti skutečnost, že plocha č. X byla jako plocha veřejné zeleně vymezena již před I. změnou územního plánu, I. změnou došlo pouze k částečnému přesunu a dílčímu rozšíření této plochy, přičemž již v územním plánu z roku 2014 byla plocha č. X plánovaná plně na pozemcích stěžovatele. Vzhledem k výše uvedeným východiskům pak soudu nepřísluší posuzovat proporcionalitu celého přijatého řešení, tedy vymezení plochy veřejné zeleně jako takové, pouze dílčích změn, které byly uvedeny výše. S tím souvisí i námitka stěžovatele, že by měl odpůrce plánovat veřejná prostranství zejména na svých pozemcích, kterou proto Nejvyšší správní soud neshledal relevantní.

[51] Krajský soud dostál povinnosti přezkoumat proporcionalitu zásahu do práv v rozsahu změn provedených změnou územního plánu. Krajský soud hodnotil otázku zásahu do práv v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, z nějž citoval: *„Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)“*. Krajský soud neshledal, že by stěžovateli bylo I. změnou územního plánu neproporcionálním způsobem zasaženo do práv, neboť stěžovatel nemohl legitimně očekávat, že závazné funkční využití ploch bude vymezeno na základě vymezení územních rezerv. Nadto byla I. změnou v územním plánu vymezena nová

plocha územní rezervy č. X (R26) se stejným funkčním využitím, tj. určená pro plochu smíšenou obytnou, a to právě náhradou za zrušené plochy původních územních rezerv R18 a R22.

[52] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s dílčím závěrem krajského soudu týkajícím se legitimního očekávání vlastníka pozemku vyplývajícího z vymezení územní rezervy. Ačkoliv krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z ní vyplývá, že vymezení územní rezervy nezakládá funkční využití pozemku. Tento závěr je dán účelem územní rezervy jako takové dle § 36 odst. 1 stavebního zákona. Existuje-li však vymezení určitého pozemku jako územní rezervy, avizuje to představu orgánu územního plánování o tom, jakým způsobem by měla být plocha v budoucnu využita. Vlastník pozemku pak může očekávat, že územní rezerva se zpravidla po přistoupení dalších předpokladů „překlopí“ do totožného vymezení funkčního využití území. Takové očekávání však nezakládá právo, aby se tak stalo. Bude-li územní rezerva z legitimního důvodu využita jiným, než původně plánovaným způsobem, nezakládá to nutně bez dalšího zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku.

[53] Ve vztahu k nyní projednávané změně územního plánu krajský soud správně poukázal na skutečnost, že funkční využití některých pozemků stěžovatele dosud vymezených jako plochy územní rezervy smíšené obytné bylo změněno na veřejnou zeleň, náhradou za to však část plochy č. X plánovaná původně jako veřejná zeleň byla převedena na územní rezervu smíšenou obytnou. Je nepopiratelné, že plocha veřejné zeleně byla celkově zvětšena na úkor plochy územní rezervy (o 0,74 ha), tento krok však Nejvyšší správní soud považuje za proporcionální ve vztahu ke sledovanému cíli vymezenému v požadavku na změnu územního plánu, tedy řešení dopravního koridoru a zejména požadavku na celistvost parku navazujícího na biokoridor Hloučela.

[54] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že kvalita a preciznost žalobních bodů či stížních námitek předurčuje kvalitu a míru obecnosti jejich vypořádání soudem (např. rozsudek dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016 – 26). Stěžovatel zůstal ve svých tvrzeních zásahu do práv v poměrně obecné rovině, s těmito obecnými tvrzeními se pak krajský soud přiměřeně vypořádal. Ačkoliv se Nejvyšší správní soud neztotožnil s částí argumentace krajského soudu, neshledal, že by otázku proporcionality zásahu do práv stěžovatele posoudil nedostatečně či chybně, jak se domníval stěžovatel.

[55] Neproporcionální zásah do práv stěžovatele pak Nejvyšší správní soud neshledal ani v převedení některých ploch z rozvojové plochy Z3 do plochy Z59, ani v nutnosti vypracování územní studie, jak uvedl již v bodě [43].

[56] Odmítnout musí Nejvyšší správní soud i námitku týkající se omezení stěžovatele spočívající v neomezeném užívání jeho pozemků veřejností. Jak již bylo výše uvedeno, předpokladem pro vybudování městského parku tak, jak s ním počítá I. změna územního plánu, je soukromoprávní dohoda vlastníka pozemků (tedy stěžovatele) a potencionálního investora.

[57] Namítá-li stěžovatel, že jeho celistvé pozemky byly rozděleny na dvě poloviny plánovanou komunikací, Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že část územního plánu

vymezující dopravní koridor na ploše č. X zrušil krajský soud a uložil odpůrci se mimo jiné zabývat tím, zda plocha dopravní infrastruktury nemůže být vedena tak, aby se zcela vyhnula pozemkům stěžovatele. Za takové situace považuje Nejvyšší správní soud námitku za nedůvodnou.

[58] Stěžovatel závěrem namítal nedostatek odůvodnění I. změny územního plánu ve vztahu k přijatému řešení a ploše US-21. Co se týče odůvodnění provedení změny územního plánu a zvoleného řešení, zde je nutno vyjít především z části C odůvodnění I. změny územního plánu, kde jsou vymezeny požadavky zadání této změny. Ve vztahu ke stěžovateli je pak podstatný bod 2.3. na straně C4, kde v požadavcích na koncepci veřejné infrastruktury, pod požadavkem (a.1), změnou č. Z1/6, lze nalézt záměr: „*Prověřit převedení územní rezervy do návrhu plochy dopravní infrastruktury na plochách č. X, X a X propojující ul. J. Lady s budoucím severozápadním obchvatem (č. plochy X), v rámci návrhu minimalizovat zásah do biokoridoru. Na základě požadavku orgánu ochrany přírody na celistvost budoucího městského parku prověřit úpravu urbanistické koncepce dané lokality tak, že stávající plocha rezervy č. X by byla přesunuta na východní část stávající plochy X, plocha veřejné zeleně (budoucí park) by byl rozšířen západně. Toto řešení by pak navazovalo na zpracované studie rozšíření biokoridoru Hloučela.*“ V řešení tohoto požadavku je pak mimo jiné uvedeno, že požadavek byl splněn návrhem koridoru pro vedení komunikace, Městský park je navržen západně od této komunikace, podmínkou využití území je řešení parku územní studií (US-21). Přes park bude vedena cyklostezka a řešení parku naváže na studii rozšíření biokoridoru Hloučela. Ačkoliv se jedná o odůvodnění poměrně stručné, je z něj dle Nejvyššího správního soudu zřejmý celkový důvod pořizované změny – vymezení plochy dopravní infrastruktury a zajištění celistvosti plochy veřejné zeleně – a také navržené řešení. Tentýž závěr lze učinit z popisu na straně D3-D4, kde jsou v rámci odůvodnění popsány důvody změn provedených I. změnou územního plánu. Ve vztahu k územní studii US-21 již z výrokové části I. změny územního plánu plyne, že jejím účelem je řešení podrobnějšího využití ploch vymezených pro městský park, což bude také zadáním této studie. V odůvodnění na straně D17 je pak uvedeno, že podmínky pro řešení územních studií dané územním plánem v bodech 12.2. – 12.6. nejsou I. změnou územního plánu dotčeny. Ačkoliv odůvodnění přijatého řešení je velmi stručné, nejedná se dle Nejvyššího správního soudu, i s ohledem na zásadu zdrženlivosti, o vadu, která by odůvodňovala zrušení napadené části I. změny územního plánu.

V. Závěr a náklady řízení

[59] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[60] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému

účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 15. listopadu 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu