



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci navrhovatelky **Ing. Bc. Hany Turkové**, bytem Roubalova 457/5a, Brno, zastoupené Mgr. Andrejem Lokajíčkem, advokátem STRNAD JOCH LOKAJÍČEK advokáti s.r.o., se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti odpůrci **Městysu Sněžné**, se sídlem Sněžné, č. p. 55, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 3349/2016 – Změna č. 1 územního plánu Sněžné – vydaného Zastupitelstvem městyse Sněžné dne 14. 11. 2016,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 3349/2016 – Změna č. 1 územního plánu Sněžné – vydaného Zastupitelstvem městyse Sněžné dne 14. 11. 2016, **s e** v části stanovující účel využití plochy č. 42, nacházející se na pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě, plocha ostatní – „plochy smíšené nezastavěného území přírodní“, **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbytku **s e** návrh **o d m í t á**.
- III. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení v částce 21.456 Kč k rukám Mgr. Andreje Lokajíčka, advokáta STRNAD JOCH LOKAJÍČEK advokáti s.r.o., se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Navrhovatelka se návrhem doručeným Krajskému soudu v Brně dne 13. 1. 2017 domáhala vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno opatření obecné povahy č. 3349/2016 – Změna č. 1 územního plánu Sněžné – vydaného Zastupitelstvem městyse Sněžné dne 14. 11. 2016 a dále se domáhala uhrazení náhrady nákladů soudního řízení.

[2] Předmětným opatřením obecné povahy byla provedena v územním plánu Sněžné řada změn. Jednou z předmětných změn byla změna ve stanovení účelu využití plochy č. 42, nacházející se na pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě. Tento pozemek (který je zcela totožný ve výměře a umístění s celou plochou č. 42 – jsou tedy jedno a totéž) je ve výhradním vlastnictví navrhovatelky. V původním územním plánu Sněžné byl pro předmětnou plochu stanoven způsob využití „rekreace hromadné“. S přijatým opatřením obecné povahy došlo ke změně způsobu využití předmětné plochy na „plochy smíšené nezastavěného území přírodní“. Faktickým důsledkem této změny je, že navrhovatelka nemůže na dotčené ploše č. 42 (na pozemku ve svém vlastnictví) realizovat do budoucna zamýšlenou stavební činnost.

II. Obsah návrhu

[3] Navrhovatelka napadá opatření obecné povahy jako celek, neboť podle jejího názoru je jeho odůvodnění nepřezkoumatelné a nedostatečné, své námitky však soustředí především do změny způsobu využití plochy č. 42. Podle jejího názoru totiž nový způsob využití plochy č. 42 zasahuje do vlastnických práv navrhovatelky, protože zásadním způsobem komplikuje či dokonce znemožňuje zamýšlené využití plochy v jejím vlastnictví, a to bez jakéhokoliv odůvodnění, které by bylo přezkoumatelné. Navrhovatelka spatřuje nezákonnost napadeného opatření obecné povahy v následujících skutečnostech.

[4] Nezákonnost v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy – navrhovatelka zejména namítá, že v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy došlo k situaci, kvůli které jí bylo fakticky znemožněno vyjádřit se ve formě kvalifikované námítky k navrhované změně územního plánu v ploše č. 42. Návrh opatření obecné povahy byl vyhlášen veřejnou vyhláškou, č. j. MUNMNM/39318/2015, vyvěšené na úřední desce dne 6. 1. 2016, a o tomto návrhu proběhlo veřejné projednání dne 9. 2. 2016. Podle navrhovatelky tento projednávaný materiál vůbec neobsahoval změnu plochy č. 42 a tato změna nebyla ani nikterak projednávána na veřejném projednání. Po veřejném projednání se však dne 22. 2. 2016 objevila nová verze změny územního plánu, která již změnu v ploše č. 42 obsahovala. Proti této změně navrhovatelka brojila svým připisem, doručeným odpůrci dne 27. 2. 2016. Po všech těchto skutečnostech bylo svoláno na den 8. 8. 2016 opakované veřejné projednání návrhu změny územního plánu, a to veřejnou vyhláškou ze dne 29. 6. 2016, č. j. MUNMNM/9516/2016. K dokumentaci změny územního plánu v této verzi pak byla řádně uplatněna námitka navrhovatelky ze dne 8. 8. 2016, zn. Od-078/16/Kad, ve které navrhovatelka požadovala vyškrtnutí veškerých změn týkajících se plochy č. 42. Tuto svou

námítku o důrazném nesouhlasu změny v ploše č. 42 zopakovala v rámci opakovaného veřejného projednání dne 8. 8. 2016. Přes všechny uvedené skutečnosti nebylo námítce navrhovatelky přihlédnuto s odůvodněním, že námítka směřuje proti jiné lokalitě, než které se dotýká opakované veřejné projednání, a z tohoto důvodu námítka nespĺňuje požadavky dle ustanovení § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“). Podle navrhovatelky je toto rozhodnutí o námítce nezákonné, a tudíž je nezákonné i řízení předcházející přijetí napadeného opatření obecné povahy.

[5] Nekonkrétní a chybné komplexní zdůvodnění přijatého řešení v prokazování nemožnosti využít vymezené zastavitelné plochy a zdůvodnění jednotlivých úprav prováděných změn – podle navrhovatelky je odůvodnění změny územního plánu stran řešení zastavitelných ploch zcela nepřezkoumatelné a nadto je uvedené zdůvodnění vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch podle navrhovatelky absolutně nesmyslné. Podle navrhovatelky je diskriminující, když na jedné straně je napadeným opatřením obecné povahy konstatována potřebnost nového zastavitelného území v rozsahu cca 2 ha a současně se změnou plochy č. 42 zamezuje výstavba na stavebním pozemku, které je ve vlastnictví navrhovatelky. Navrhovatelka konstatuje nezákonnost ve vymezení (a zdůvodnění změn) ploch č. 33, 34, 35, 36 a 39.

[6] Nepřezkoumatelné, nesprávné a nezákonné odůvodnění změny plochy č. 42 – odůvodnění změny ve využití plochy č. 42 nedává navrhovatelce žádného smyslu. Jedná se o obecné floskule a nepravdivá tvrzení. V jednotlivostech spatřuje navrhovatelka nepřezkoumatelnost a nezákonnost odůvodnění uvedené změny následovně: změna vychází z připomínky nějaké paní Illeové, jejíž vztah k území odpůrce, natož k dotčené ploše, není ničím prokázán, natož odůvodněn; není pravdou, že téměř celá plocha č. 42 je dotčena ochranným pásmem lesa. Pouze část dotčené plochy skutečně zasahuje do ochranného pásma lesa. Tato skutečnost však nezakládá „zásadní limit pro případný rozvoj zástavby“, ale znamená jisté omezení vyplývající pro uživatele tohoto pozemku zejména z § 14 zákona č. 289/1995 Sb., zákon o lesích, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „lesní zákon“). Případný rozvoj v území spadajícím do ochranného pásma lesa má být řešen ve správním řízení na základě stanoviska majitele lesa a není třeba jej netransparentně a bez řádného odůvodnění vymezovat v územním plánu. Nepochopitelným argumentem je i to, že rekreační území je dle platného územního plánu považováno za stabilizované. Pokud je území určené k hromadné rekreaci považované za stabilizované, není důvod tento stav měnit. Argument týkající se rekreačního přetížení území, nevyhovující veřejné dopravní a technické infrastruktury není relevantní, neboť tento stav není ničím odůvodněn nebo prokazován, jedná se o čirou spekulaci ze strany odpůrce. Pokud odpůrce při odůvodnění napadené změny dotčené plochy antcipoval další stavební využití pozemku, při kterém by došlo k přetížení zmiňované infrastruktury, mělo by toto být zohledněno opět v rámci územního či stavebního řízení, nikoliv změnou územního plánu. Odpůrce používá účelovou argumentaci a nesděljuje důvody výroku, podklady pro jeho vydání ani úvahy, kterými se při jejich hodnocení řídil. Změna dotčené plochy řeší celou jeho výměru, která je však výsečí v ostatních pozemcích, které kupodivu k rodinné rekreaci využít lze, jedná se o čirou diskriminaci navrhovatelky na základě nepodložených floskulí a spekulací. Přesto, že i okolní pozemky jsou v ochranném pásmu lesa, změnou způsobu využití netrpí. Změna využití dotčené plochy je ve svém důsledku omezením vlastnického práva k tomuto pozemku, neboť ovlivňuje dispozici

a hospodářskou využitelnost takového majetku. Omezení vlastnického práva je ve shodě s Ústavou možné, avšak pouze pokud není diskriminační, je na základě zákona a za náhradu. Navrhovatelka v této souvislosti odkazuje na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 23. 1. 2015, sp. zn. 67A 15/2014.

[7] Ve shrnutí navrhovatelka uvádí, že odmítá, že by napadené opatření povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Již řízení předcházející jeho vydání bylo provedeno v rozporu se zákonem. Původnějším pokud se jedná o absentující vypořádání řádně podaných námitek navrhovatelky dne 8. 8. 2016, tj. ve stanovené lhůtě, které přešel odpůrce tak, že se jimi nezabýval, protože napadaná změna územního plánu dotčené plochy měla být řešena při veřejném projednání dne 9. 2. 2016, nikoli při opakovaném veřejném projednání. Tato informace je lživá a závěr odpůrce nesprávný, neboť při veřejném projednání dne 9. 2. 2016 nebyla změna dotčené plochy č. 42 řešena. Navrhovatelka na základě shora uvedeného dále konstatuje, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy není ani přezkoumatelné. Při vynaložení veškerého úsilí není schopna seznat relevanci odůvodnění, a to ani v jeho komplexní části, či jednotlivých dílčích změnách, neboť nejen, že odůvodnění není přesvědčivým a řádným, ale i si vzájemně odporuje. Odůvodnění vytvoření nových zastavitelných ploch v kontrastu s omezením možnosti zastavení dotčené plochy č. 42, ačkoli ostatní pozemky dotčené takto nejsou, je *prima facie* diskriminační. Navrhovatelka dále poukazuje zejména na tu skutečnost, že vymezení nově zastavitelných ploch s odkazem na neexistující odst. 7.3. textové části odůvodnění územního plánu odpůrce postrádá hmotný podklad pro takové posouzení, neboť vychází z neexistujícího pramene. Konečně napadené opatření povahy nemůže obstát z hlediska proporcionality, jelikož napadené opatření povahy je výsledkem snahy zájmových osob na úkor navrhovatelky v tak flagrantním měřítku, že se jedná o zjevnou diskriminaci. Pakliže odůvodnění změny územního plánu postrádá ve svém základu logiku a podloženost, nelze nadřadit zásadu proporcionality veřejného zájmu, resp. zájmu odpůrce na stanovení pravidel územního plánu, vůči jednotlivci, v daném případě navrhovatelce. Napadené opatření takovou kvalitou nedisponuje. Navrhovatelka je přesvědčena, že na základě shora vymezených důvodů změna územního plánu při přezkumu soudem neobstojí, a proto navrhovatelka soudu navrhuje, aby bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno.

III. Vyjádření odpůrce, replika navrhovatelky a další vyjádření účastníků řízení

[8] Odpůrce ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 7. 2. 2017, navrhl, aby soud návrh jako nedůvodný zamítl. Zároveň se odpůrce postupně vyjádřil k jednotlivým návrhovým bodům, přičemž zdůraznil, že jak postup při vydávání napadeného opatření obecné povahy byl zcela zákonný, tak také přijatá změna územního plánu je jak zákonná, tak také proporcionální a všechny uvedené návrhové body navrhovatelky jsou nedůvodné. Odpůrce zdůraznil, že neexistuje právní nárok na vymezení zastavitelných ploch a také uvádí, že není pravdou, že se jedná o diskriminaci navrhovatelky, jelikož územní plán neumožňuje výstavbu nových objektů hromadné rekreace nikoliv pouze na pozemku navrhovatelky, ale ve všech stabilizovaných plochách „RH“ a tato skutečnost se změnou územního plánu nemění.

[9] Navrhovatelka ve své replice, doručené soudu dne 27. 2. 2017, uvedla, že přijatá změna územního plánu, i po analýze argumentů uvedených ve vyjádření odpůrce, není dostatečně

odůvodněná, není přezkoumatelná, a je vůči navrhovatelce diskriminační. Navrhovatelka má za prokázané, že změna územního plánu nebyla vydána v souladu se zákonným postupem, a je tedy jako celek nezákonná a neudržitelná. Navrhovatelka je přesvědčena, že na základě důvodů vymezených výše, změna územního plánu při přezkumu soudem neobstojí a setrvala na svém procesním stanovisku a navrhla zrušení napadeného opatření obecné povahy.

[10] Účastníci řízení ve svých dalších podáních, ze strany odpůrce doručených soudu dne 14. 3. 2017 a 5. 4. 2017 a ze strany navrhovatelky doručeném dne 28. 3. 2017, rozvedli dále svou argumentaci uvedenou v předchozích podáních a setrvali na svých procesních stanoviscích.

[11] Vzájemná podání účastníci obdrželi a jejich obsah je jim znám.

IV. Posouzení věci krajským soudem

[12] Krajský soud v Brně na základě podaného návrhu přezkoumal napadené opatření obecné povahy v mezích návrhových bodů [§ 101b odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)], jakož i řízení předcházející jeho vydání. Soud shledal návrh částečně důvodným, a to v části stanovující účel využití plochy č. 42, nacházející se na pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě, a ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. za použití ustanovení § 101d odst. 2 s.ř.s. a § 101b odst. 4 s.ř.s. zrušil bez nařízení jednání napadené opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů v části stanovující účel využití plochy č. 42. V ostatním shledal, že navrhovatelka nemá aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu, pročež ve zbytku musel návrh odmítnout.

[13] Soud vyšel z toho, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) je třeba při zkoumání důvodnosti návrhu postupovat v pěti krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Ve druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. 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 věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

[14] V prvé řadě se krajský soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Obecně lze za podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s.ř.s., považovat existenci opatření obecné povahy, dodržení zákonem stanovené lhůty pro

podání návrhu a aktivní a pasivní legitimaci. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je obsažena v ustanovení § 101a a násl. s.ř.s.

[15] Opatření obecné povahy bylo vydáno dne 14. 11. 2016 a nabylo účinnosti v souladu s ustanovením § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tedy dnem 24. 12. 2016. Podle ustanovení § 101b odst. 1 s.ř.s.: „*Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.*“ Návrh byl podán dne 13. 1. 2017; byl tedy podán včasně.

IV.A. Přípustnost návrhu

[16] Nejprve se soud zabýval přípustností návrhu.

[17] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) 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. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“

[18] V daném případě navrhovatelka vlastní pozemek, kterého se napadená změna územního plánu přímo dotýká, to však pouze v části stanovující účel využití plochy č. 42, nacházející se na pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě, který je ve vlastnictví navrhovatelky. Navrhovatelka také tvrdí a popisuje zkrácení svých konkrétních práv ve smyslu omezení možnosti užívat svůj pozemek. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 – 54, „*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán, případně jeho změna tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch, a stanoví podmínky prostorového uspořádání, apod.,*

v zásadě omezuje vlastníka nemovitosti v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.“

[19] Z uvedených důvodů má soud za nepochybné, že navrhovatelka je osobou oprávněnou k podání návrhu v části stanovující účel využití plochy č. 42, nacházející se na jejím pozemku.

[20] Navrhovatelka však navrhla zrušení předmětného opatření obecné povahy jako celku. Zdejší soud zdůrazňuje, že jakkoli opatření obecné povahy není ze své podstaty adresné, zákon v § 101a odst. 1, věta první s.ř.s. spojuje aktivní legitimaci navrhovatele s tvrzením, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Na tomto místě je nutno uvést, že řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s.ř.s. je vystavěno na principu soudní ochrany proti opatření obecné povahy ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele (coby jeho potencionálního adresáta), nikoli proti způsobu jeho přijímání. Na rozdíl od řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s.ř.s.) tak k soudnímu zrušení předmětného opatření nemůže vést ani případné zjištění pochybení v předcházejícím procesním postupu, **bylo-li by vyloučeno, aby takové pochybení atakovalo hmotná práva navrhovatele.** Soudní přezkum opatření obecné povahy prováděný krajskými soudy se do značné míry vymyká jiným druhům soudní ochrany před nezákonným postupem orgánů veřejné správy; svou povahou se přibližuje řízení o kontrole norem (srov. § 64 a násl. zákona č. 183/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

[21] Na tuto charakteristiku předmětného řízení poukázal již dříve Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-5, kde uvedl, že „*Situace, kdy by soud připustil aktivní procesní legitimaci na základě pouze tvrzeného dotčení navrhovatele na jeho subjektivně veřejných právech, a to v kombinaci s širokou mírou ex lege vymezeného soudního přezkumu opatření obecné povahy, by v konečném důsledku mohla vyvolávat obtížně řešitelné stavy značné právní nejistoty. V případě územního plánu by tak např. mohl být podán návrh na jeho zrušení i v řádu několika let od jeho vydání [pozn. krajského soudu – rozsudek vydán v době, kdy nebyl návrh na zrušení opatření obecné povahy zalhůtován ve smyslu nyní účinného ustanovení § 101b odst. 1 s.ř.s.], přičemž návrhem založeným toliko na tvrzení porušení zcela iluzorních práv navrhovatele by musel být tento územní plán zrušen třeba i jen z toho důvodu, že při jeho projednání a schvalování nebyl dodržen zákonem stanovený postup a práva účastníků tohoto řízení, ačkoli žádný ze skutečně dotčených subjektů tento postup nikterak nezpochybnil a ani na tomto zpochybnění nemá žádný reálný a legitimní zájem, takže ke zrušení tohoto správního aktu by došlo – v konečném důsledku – ve zjevném rozporu se zájmy účastníků řízení. Takové řešení by bylo nespravedlivé a porušující (...) princip vyvažování práv.*“ Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo možné považovat za pojmově vyloučený.

[22] O takový případ se právě bezpochyby jedná v nyní projednávané věci ve vztahu k návrhu navrhovatelky na zrušení změny územního plánu městyse Sněžné ve všech ostatních plochách s výjimkou plochy č. 42, neboť navrhovatelka je sice mimo jakoukoli pochybnost

vlastníkem pozemku dotčeného napadeným opatřením obecné povahy – změnou územního plánu – právě ve změně účelu využití plochy č. 42, přičemž současně namítá, že v důsledku vydání tohoto aktu bylo (mimo jiné) zasaženo do jejího vlastnického práva u plochy č. 42, nicméně však nikterak neuvádí (a pojmově ani uvádět nemůže), jak by bylo předmětnou změnou územního plánu v ostatních plochách (tedy ve všech ostatních plochách změněných napadeným opatřením obecné povahy s výjimkou plochy č. 42) zasaženo do jejich hmotných práv.

[23] Soud shledává, že dotčení vlastnických práv navrhovatelky musí být objektivně možné, to znamená, že navrhovatelka je nositelem práv, která opatřením obecné povahy mohou být dotčena. Tak tomu je, pokud je vlastníkem nemovitostí, na která se vztahuje změna územního plánu. U navrhovatelky je tomu tak ve vztahu k pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě, jehož je vlastníkem, a u kterého došlo ke změně účelu využití plochy č. 42, která se zcela (ve výměře a umístění) shoduje právě s pozemkem uvedeného parcelního čísla. V ostatních částech však její dotčení nepřichází v úvahu – ostatní změny územního plánu se totiž týkaly ploch nacházející se daleko od pozemku navrhovatelky a změnami týkajícími se těchto ploch nemohla být navrhovatelka nikterak dotčena. Navrhovatelka rovněž není oprávněna domáhat se návrhem ochrany práv jiných osob. Napadená změna územního plánu sice tvoří jeden celek, ovšem její části nejsou na sobě navzájem závislé. Zrušení změny územního plánu na části území by neohrozilo jeho existenci ve zbývající části. Navrhovatelka je tedy oprávněna k návrhu pouze ohledně části změny územního plánu, kterou je dotčena, tedy změny účelu využití plochy č. 42. V této části byl také návrh věcně projednán (viz dále) a ve vztahu ke zbývající části byl podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. výrokem II. tohoto rozsudku odmítnut, jelikož podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. S ohledem na shora uvedené skutečnosti tedy zdejšímu soudu nezbylo, než ve shora popsaném rozsahu tuto část návrhu na zahájení řízení pro nedostatek podmínek řízení odmítnout.

IV.B. Pravomoc a působnost odpůrce k vydání územního plánu

[24] Navrhovatelka nijak nezpochybňuje otázku související s pravomocí a působností odpůrce k vydání změny územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu mohl soud přistoupit přímo ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem daným způsobem.

IV.C. Postup odpůrce při vydávání opatření obecné povahy

[25] Navrhovatelka spatřuje nezákonný postup odpůrce při vydávání opatření obecné povahy především v absentujícím vypořádání řádně podaných námitek navrhovatelky ze dne 8. 8. 2016, tj. ve stanovené lhůtě, které přešel odpůrce tak, že se jimi nezabýval, protože napadaná změna územního plánu dotčené plochy měla být řešena při veřejném projednání dne 9. 2. 2016, nikoli při opakovaném veřejném projednání. Tato informace je podle

navrhovatelky lživá a závěr odpůrce nesprávný, neboť při veřejném projednání dne 9. 2. 2016 nebyla změna dotčené plochy č. 42 řešena.

[26] Ustanovení § 50 odst. 2 stavebního zákona stanoví: „*Pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován, a sousedním obcím; krajskému úřadu zároveň předá návrh územního plánu pro posouzení podle odstavců 5 až 7 spolu s vyhodnocením jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží.*“

[27] Ustanovení § 50 odst. 3 stavebního zákona stanoví: „*Pořizovatel doručí návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží.*“

[28] Zdejší soud na základě předložené spisové dokumentace shledává, že připomínka MUDr. Aleny Illeové k návrhu změny územního plánu byla doručena pořizovateli územního plánu dne 24. 3. 2014 pod pořadovým číslem 12658/2015 a obsahem této připomínky je explicitní návrh MUDr. Aleny Illeové na vymezení nových ploch „smíšené nezastavěného území přírodní (SN)“, a to mj. na pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě, který je ve výhradním vlastnictví navrhovatelky. **Zdejší soud na tomto místě konstatuje, že je zcela irelevantní, kdo tuto připomínku podal, jelikož zákon jasně vymezuje, že „každý“ může uplatnit u pořizovatele připomínky, a tudíž námitka navrhovatelky, že není prokázáný vztah MUDr. Illeové k dané lokalitě, je bezpředmětná.**

[29] Dále z předložené spisové dokumentace soud ověřil, že předmětná připomínka MUDr. Illeové byla vypořádána pořizovatelem a určenou zastupitelkou dne 14. 9. 2015 tak, že se jí ve vztahu k pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě, vyhovuje, s tím, že dotčený pozemek bude zařazen do plochy „smíšené nezastavěného území přírodní (SN)“.

[30] Z předložené spisové dokumentace je zřejmé, že veřejné projednání návrhu změny územního plánu bylo svoláno na den 9. 2. 2016, a to veřejnou vyhláškou ze dne 4. 1. 2016, č. j. MUNMNM/39318/2015. Na základě předložené spisové dokumentace soud také shledává, že předmětná změna ve vztahu k pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě, tedy změna v ploše č. 42, byla bezpochyby předmětem projednání na veřejném projednání návrhu dne 9. 2. 2016, o čemž svědčí dokumentace „Změna č. 1 územního plánu Sněžné – návrh pro veřejné projednání“, která obsahovala úpravu na dotčeném pozemku s vypořádáním a odůvodněním ze strany pořizovatele napadeného opatření obecné povahy. K tomuto návrhu (vymezení plochy č. 42) vyslovalo své stanovisko několik dotčených orgánů státní správy – a to jednak Odbor životního prostředí Krajského úřadu Kraje Vysočina stanoviskem ze dne 22. 1. 2016, č. j. KUJI 7048/2016 OZP 1459/2006; opět Odbor životního prostředí Krajského úřadu Kraje Vysočina stanoviskem ze dne 2. 2. 2016, č. j. KUJI 10894/2016, sp. zn. OŽPZ 270/2016 Vo-3, ve kterém krajský úřad výslovně souhlasí s vymezením plochy č. 42; a dále Odbor územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Kraje Vysočina stanoviskem ze dne 24. 2. 2016, č. j. KUJI 977/2016 OUP 264/2012-9. I z těchto listin je jasně patrné, že

plocha č. 42 byla předmětem projednání na veřejném projednání návrhu dne 9. 2. 2016. Zdejší soud zdůrazňuje, že vzhledem k faktu, že, jak vyplývá z předložené spisové dokumentace, tak dokumentace ke změně územního plánu byla řádně vystavena na internetových stránkách Městysu Sněžné, byla vystavena k veřejnému nahlédnutí ve lhůtě od 6. 1. 2016 do 16. 2. 2016 na odboru stavebním a životního prostředí Městského úřadu Nové Město na Moravě (tj. u pořizovatele), tak také v kanceláři starostky na Úřadu Městysu Sněžné, měla navrhovatelka prokazatelně možnost se s touto dokumentací seznámit a podat ve lhůtě podle ustanovení § 52 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona námitky. (Ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona stanoví: „*Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.*“ Ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona stanoví: „*Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. **K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží.** Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.“)*

[31] Nepochybné rovněž je, že v termínu do 16. 2. 2016, tedy v termínu, do kdy byla poslední možnost námitku či připomínku ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona uplatnit, žádná námitka ani připomínka uplatněna nebyla. Zdejší soud s odkazem na výše citovanou právní úpravu připomíná, že k později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám (tedy k těm uplatněným po 16. 2. 2016) se nepřihlíží. Již z tohoto výše uvedeného je zřejmé, že pokud navrhovatelka nepodala námitky do 16. 2. 2016, tak její později uplatněné námitky jsou beznadějně zpozdilé.

[32] Dne 8. 8. 2016 se konalo ve smyslu ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona opakované veřejné projednání. Ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona stanoví: „*Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.*“ Nicméně předmětná plocha č. 42 nebyla dotčena úpravami a změnami návrhu dokumentace projednávaným při opakovaném veřejném projednání. Jinými slovy řečeno, opakované veřejné projednání se konalo z jiných důvodů, než z důvodu změny v předmětné ploše č. 42.

[33] Proto za situace, kdy navrhovatelka podala dne 8. 8. 2016 přípisem označeným jako „nesouhlas s navrhovanou změnou č. 42 zakomponovanou od návrhu změny I územního plánu...“ označeným zn. Od-078/16/Kad, (po materiální stránce) námitku proti napadenému opatření obecné povahy, postupoval odpůrce zcela správně, když tuto námitku svým rozhodnutím o námitkách vypořádal tak, že k ní nepřihlédl, jelikož tuto námitku nebylo možno posoudit jako námitku k upravenému návrhu opatření obecné povahy předložené v rámci opakovaného veřejného projednání. Odpůrce tudíž správně dovedl, že tato námitka

nesplňuje požadavky ve smyslu ustanovení § 53 odst. 2 stavebního zákona. Zdejší soud nadto dodává, že ve vztahu k původnímu veřejnému projednání konanému dne 9. 2. 2016 pak tato námitka byla beznadějně zpozdilá.

[34] Zdejší soud po přezkumu postupu odpůrce při vydávání opatření obecné povahy (třetí krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy) dospěl k závěru, že odpůrce při vydání předmětné změny územního plánu postupoval v procesních otázkách v souladu s právními předpisy, pročež soud shledal tento návrhový bod navrhovatelky za nedůvodný.

IV.D. Posouzení zákonnosti opatření obecné povahy

[35] Ve vztahu k posouzení zákonnosti napadeného opatření obecné povahy navrhovatelka argumentuje tím, že vymezení nově zastavitelných ploch s odkazem na neexistující odst. 7.3. textové části odůvodnění územního plánu postrádá hmotný podklad pro takové posouzení, neboť vychází z neexistujícího pramene. Zdejší soud k tomuto bodu uvádí jen to, že v této části (tj. vymezení nově zastavitelných ploch) byl návrh navrhovatelky odmítnut (srov. část IV.A. tohoto rozsudku), jelikož bylo vyloučeno, aby takové případné pochybení atakovalo hmotná práva navrhovatelky. Z tohoto důvodu se soud tímto uplatněným návrhovým bodem zabývat nebude.

[36] Obecně ke čtvrtému kroku algoritmu přezkumu napadeného opatření obecné povahy soud shledává, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu s ustanoveními §§ 43 – 55 stavebního zákona a v souladu s vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, a soud při přezkumu napadeného opatření obecné povahy nezjistil žádnou skutečnost, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a neshledal žádný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy z důvodu otázek obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Ve čtvrtém kroku algoritmu tedy napadené opatření obecné povahy taktéž obstálo.

IV.E. Posouzení souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality

[37] Posledním krokem algoritmu přezkumu opatření obecné povahy je posouzení přijaté změny územního plánu z hlediska možného rozporu se zásadou proporcionality. V projednávaném případě se jedná o otázku neproporcionality faktického důsledku přijaté změny na dotčené ploše č. 42, kvůli které je navrhovatelce zabráněno do budoucna realizovat stavební činnost na pozemku v jejím výhradním vlastnictví.

[38] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS): „(V) rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným

zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřipustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou.“

[39] Při posouzení této otázky pak soud musel zohlednit i názor Nejvyššího správního soudu obsažený v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43. K zásadě proporcionality a její aplikaci při vydávání územních plánů zde Nejvyšší správní soud uvedl, „že si je vědom toho, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné 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 konkrétního 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 předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího 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.“

[40] Z uvedeného tedy plyne, že při posuzování územního plánu musí soud postupovat zvláště zdrženlivě s ohledem na realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Je to totiž příslušné zastupitelstvo (v daném případě zastupitelstvo obce), jako samosprávný orgán volený občany obce, kdo územní plán schvaluje. Prostřednictvím vůle zastupitelstva se v územním plánu realizuje vůle (většiny) občanů dané obce. Z tohoto důvodu lze ke zrušení územního plánu, který byl shledán zákonným, přistoupit pouze výjimečně, došlo-li k porušení zásady proporcionality zvláště závažným způsobem.

[41] V rámci testu proporcionality napadeného opatření obecné povahy je podstatné posouzení toho, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Takový zásah do vlastnického práva (s vážením výše uvedených důvodů) však musí být podle právního názoru zdejšího soudu zejména dostatečně odůvodněn.

[42] Správními soudy je totiž dlouhodobě dovozováno, že i v odůvodnění opatření obecné povahy (stejně jako v odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení) je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů ve smyslu § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu, jež se musí promítnout do jeho odůvodnění v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy

(např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 ve věci sp. zn. 1 Ao 3/2008). Je-li srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí, je tak třeba trvat na srozumitelnosti i v případě opatření obecné povahy; jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné, jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem (byť z pohledu věcných důvodů přijatého řešení omezenému). I při vědomí toho, že do procesů územního plánování mají soudy vstupovat zdrženlivě, souhlas soudu s absencí odůvodnění konkrétních obsahových změn územního plánu by vyvolal nepřijatelný stav, kdy opatření obecné povahy měnící územní plán by zůstalo prakticky absolutně bez jakékoli možnosti smysluplného přezkumu.

[43] Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí tedy opatření obecné povahy měnící územní plán obsahovat odůvodnění věcných (obsahových) změn proti dosavadnímu územnímu plánu. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení. Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu při současné povinnosti obdobně aplikovat celou část první správního řádu je zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (mj. důvody výroků, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů). Zdejší soud má přitom za to, že „přiměřené použití“ § 68 odst. 3 správního řádu nelze vykládat jako „omezené použití“ či „částečné použití“ (nebo dokonce „faktické nepoužití“). Vcelku jednoznačně to plyne z již shora zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 ve věci sp. zn. 1 Ao 3/2008, v němž pravidlo o „přiměřeném použití“ bylo vyloženo tak, že „...v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů...“

[44] Ve vztahu k nyní posuzované věci tedy i přes nepochybný koncepční charakter opatření obecné povahy měnícího územní plán musí být z jeho odůvodnění zřejmé to, proč je k určité změně funkční plochy území přistupováno a na základě jakých podkladů, a to bez ohledu na to, o jakou změnu funkční plochy jde. Tento imperativ se přitom zároveň nutně musí projevit bez ohledu na to, zda se změna územního plánu projevuje ve změně funkčního využití jednotlivé (jediné) plochy, z pohledu území celého města bagatelní (byť jistě nikoli bagatelní pro ty osoby, které mají k takové ploše reálný vztah), jako je tomu v nyní posuzované věci, anebo ve změně územního plánu s celouzemním dopadem; z pohledu osob majících ke konkrétní ploše v území reálný vztah je takové rozlišení změn na „bagatelní“ a „celouzemní“ bezvýznamné.

[45] Všechny jednotlivé dílčí věcné (obsahové) změny existujícího územního plánu tedy musí být odůvodněny. Konkrétní odůvodnění změny funkčního využití území musí být přitom v opatření obecné povahy měnícím územní plán obsaženo vždy (a to dokonce bez ohledu na to, zda k takovéto změně byly uplatněny námitky či připomínky). Takový požadavek je zcela souladný se smyslem dobré správy a transparentnosti (čitelnosti a otevřenosti) veřejné správy; tyto zásady je třeba na stěžejní aktivity veřejné správy, tedy včetně aktivity spočívající ve vydávání územního plánu a jeho změn, vždy aplikovat. Z každého aktu veřejné správy (a tedy i z územního plánu a z jeho změn) musí být jednoduše řečeno zřejmé, co je jeho podstatou a proč je vydáván.

[46] Konkrétně ve vztahu k nyní posuzované věci tedy musí být ze změny podmínek pro využití funkční plochy č. 42 zřejmé, proč k ní bylo přistoupeno, proč nevyhovuje stávající stav a co přesně vedlo odpůrce ke konkrétní změně funkčního využití území – plochy č. 42. Tyto důvody a podklady, o něž se odpůrce opíral, musí být přitom v opatření obecné povahy jednoznačně uvedeny. Změny přitom musí být konkrétně a zřetelně (nikoli tedy obecně a nespecificky) patrné z textové části i z grafické části, a to ve vzájemném souladu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, ve věci sp. zn. 9 Ao 2/2008).

[47] Zdejší soud z předložené spisové dokumentace ověřil a sám odpůrce tuto skutečnost potvrdil svým vyjádřením, doručeným soudu dne 7. 2. 2017, že ke změně využití plochy č. 42 došlo na základě připomínky paní MUDr. Aleny Illeové, podle které se u plochy č. 42 „jedná o stavebně nevyužitou část bývalého rekreačního areálu ČSAD Hradec Králové, která by i nadále měla zůstat nevyužitá tak, aby nedocházelo k nežádoucímu rozvoji rekreační zástavby a aby umožňovala výsadbu ochranné zeleně. Domnívá se, že touto formou by se zcela jasně celá oblast stavebně vyjasnila, jelikož si někteří vlastníci pozemků územní plán vysvětlují po svém a nerespektují platnost ÚP o neumožnění výstavby nových objektů rekreace v dané lokalitě.“

[48] Odpůrce této připomínce ve vztahu k pozemku navrhovatelky (k ploše č. 42) vyhověl s odůvodněním (str. 23 textové části napadeného opatření obecné povahy), že „Plocha s ostatní změnou v území č. 42 pro smíšenou plochu nezastavěného území přírodní (SN) byla vymezena po společném jednání na základě potřeby řešení únosné míry rozvoje rekreace rekreačního areálu a připomínky paní MUDr. Aleny Illeové. Plocha č. 42 sousedí s lesními pozemky, je tedy téměř celá dotčena pásmem 50 m od okraje lesa, což představuje zásadní limit pro případný rozvoj zástavby. Navíc území s rekreační funkcí je dle platného Územního plánu Sněžné považováno za stabilizované, v těchto plochách rekreace se řeší zejména kvalitativní rozvoj nevyvolávající zvláštní konflikty v území (tedy bez dalších novostaveb pro účely rekreace). Za konfliktní lze považovat celkové rekreační přetížení území, nevyhovující veřejná dopravní a technická infrastruktura apod. Při stavebním využití plochy č. 42 by k uvedenému přetížení došlo, proto je část rekreačního areálu, která je reprezentována plochou č. 42, změněna na nezastavitelnou plochu. Uvedenou úpravou nebude doházet k pochybnostem ohledně možnosti využití.“ Zdejší soud konstatuje, že toto je fakticky jediné relevantní odůvodnění z napadeného opatření obecné povahy vysvětlující předmětnou změnu územního plánu v ploše č. 42.

[49] Zdejší soud shledává, že toto odůvodnění však v žádném případě nemůže splnit požadavky na odůvodnění změny podmínek pro využití funkční plochy č. 42 tak, jak je soud vymezil výše, a to zejména v bodech [41] a [46] tohoto rozsudku. V odůvodnění změny územního plánu ve vztahu k ploše č. 42 zcela absentuje přesné a nezpochybnitelné zdůvodnění, proč k ní bylo přistoupeno, proč nevyhovuje stávající stav a co přesně vedlo odpůrce ke konkrétní změně funkčního využití území. Ve vztahu k existenci ochranného pásma lesa, zdejší soud shledává, že i přes fakt, že část dotčené plochy zasahuje do ochranného pásma lesa, tak tato skutečnost sama o sobě nezakládá zásadní limit pro případný rozvoj zástavby, který by měl být řešen na koncepční úrovni územního plánování, ale znamená omezení vyplývající pro uživatele tohoto pozemku zejména z ustanovení § 14 lesního zákona, a to zejména v nutnosti (při plánované realizaci záměru) předložení souhlasu příslušného orgánu státní správy lesů ve formě závazného stanoviska pro územní a stavební

řízení, přičemž orgán státní správy lesů může svůj souhlas vázat na splnění podmínek, případně tento souhlas (kladné závazné stanovisko) vůbec nevydat. Případný rozvoj v území spadajícím do ochranného pásma lesa, které ještě k tomu nezasahuje celou řešenou plochu č. 42, má být ke konkrétním záměrům řešen v územním a stavebním řízení, nikoliv již ve fázi územního plánování. Podle zdejšího soudu pak není ani ničím podložen argument odpůrce týkající se rekreačního přetížení území, nevyhovující veřejné dopravní a technické infrastruktury apod., neboť tento stav není ničím odůvodněn nebo prokazován (např. odbornými studii, vyjádřením dotčených orgánů státní správy apod.) a jedná se toliko o nepodložené tvrzení odpůrce. Nadto otázka napojení případných plánovaných staveb (či i nemožnost takového napojení) na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a další související otázky jsou ke konkrétním záměrům opět řešeny v rámci územního a stavebního řízení, přičemž k těmto řízením jsou jako nutné subsumované správní akty předkládána závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy. Zdejší soud na tomto místě musí uzavřít, že z důvodu výše uvedených je předmětný citelný zásah do vlastnického práva navrhovatelky chráněný čl. 11 Listiny odůvodněn zcela nedostatečně a nepřesvědčivě, a proto bylo nutné ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. za použití ustanovení § 101d odst. 2 s.ř.s. a § 101b odst. 4 s.ř.s. zrušit napadené opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů v části stanovující účel využití plochy č. 42.

[50] Nadto přes výše uvedené musí zdejší soud konstatovat, že přijatá změna v účelu využití plochy č. 42 je také neproporcionální vzhledem k faktické realitě (i právní úpravě) funkčního využití okolních ploch v daném území. Změna dotčené plochy č. 42 řeší celou výměru pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě. Tento pozemek je však, jak vyplývá zejména z grafické části napadeného opatření obecné povahy, v části výsečí v ostatních pozemcích – plochách, které k rodinné rekreaci využít lze. Přijatou změnou územního plánu tak dochází k poněkud absurdní situaci, kdy na ploše č. 42 není možná žádná realizace stavebních záměrů, ale tuto plochu ze tří světových stran obklopují pozemky (plochy), na kterých již stavební činnost realizována byla, či takové využití do budoucna není vyloučeno (nachází se zde plochy „RH“ a „RR“). Nadto zdejší soud zdůrazňuje, že i tyto okolní pozemky (plochy) jsou v ochranném pásmu lesa jako plocha č. 42, tudíž i argument odpůrce stran nutnosti ochrany lesa je touto faktickou zpochybněn. Zdejší soud pak shledává schválené řešení za nelogické i v tom ohledu, že dosavadní stav v dané lokalitě (před schválenou změnou územního plánu) vymezoval zastavěné území logicky jako soubor ploch ve tvaru přibližného čtverce. Přijatou změnou územního plánu došlo ke zjevně nelogickému uspořádání ploch v dané lokalitě do absolutně nepravidelného útvaru. Podle přesvědčení zdejšího soudu došlo přijatou změnou k zjevné diskriminaci navrhovatelky a k faktickému neproporcionálnímu omezení jejího vlastnického práva k pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě, neboť napadené opatření obecné povahy ovlivňuje nezákonně dispozici a hospodářskou využitelnost majetku navrhovatelky. Jako proporcionální by soud např. spatřoval změnu plochy z „hromadné rekreace“ na plochu „rodinná rekreace“, jak ostatně navrhovala sama navrhovatelka, případně by bylo z hlediska soudu proporcionální i rozdělení plochy č. 42 na více ploch a vymezení nezastavěného území skutečně jen v bezprostřední blízkosti lesa, nikoliv ve výseči v ostatních pozemcích – plochách, které k rodinné rekreaci využít lze. Přijatá změna územního plánu v ploše č. 42 z důvodů uvedených výše by tudíž nemohla obstát ani v testu proporcionality.

V. Shrnutí a náklady řízení

[51] Ze shora uvedených důvodů krajský soud rozhodl o zrušení napadeného opatření obecné povahy v části stanovující účel využití plochy č. 42, nacházející se na pozemku parc. č. 889/4, v k. ú. Sněžné na Moravě postupem podle § 101d odst. 2 s.ř.s. Ve zbytku soud návrh odmítl.

[52] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byla úspěšná navrhovatelka zastoupena advokátem, tak jí přísluší právo na náhradu nákladů řízení dle Vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění k datu podání jednotlivých podání (§ 15 advokátního tarifu), které představuje odměna za právní zastoupení advokátem (tarifní hodnota dle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu), a to za 4 úkony právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí zastoupení, návrh, replika a další podání ve věci) a 4x režijní paušál dle § 13 advokátního tarifu, celkově ve výši vyčíslené na částku 13.600 Kč, což je 16.456 Kč s DPH (jelikož zástupce navrhovatelky je plátcem DPH) a dále pak zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Vše tedy v souhrnu vyčíslené na částku 21.456 Kč, kterou je odpůrce povinen uhradit navrhovatelce v soudem stanovené třicetidenní lhůtě k rukám jejich právního zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 11. dubna 2017

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Kristýna Pejčochová