



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

navrhovatele: **X. X.**, nar. XXXX
bytem XXXXX
zastoupený advokátem Mgr. Janem Brožem
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

proti
odpůrci: **Město Blansko**
sídlem nám. Svobody 32/3, 678 01 Blansko

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územní plán města Blansko

takto:

- I. Návrh **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **se nepříznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Navrhovatel se svým návrhem ze dne 22. 6. 2020 doručeným krajskému soudu téhož dne domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 21. 4. 2020, č. j. JMK 57694/2020, sp. zn. S-JMK 72452/2019 OÚPSŘ (dále jen „napadené rozhodnutí“), a současně s ním též zrušení části opatření obecné povahy – územní plán města Blansko (dále jen

„územní plán“), a to konkrétně v části regulace týkající se pozemků parc. č. X a Y v katastrálním území Těchov, obec Blansko (pozemky ve spoluvlastnictví navrhovatele).

2. Usnesením ze dne 1. 7. 2020, č. j. 31 A 103/2020-108, zdejší soud vyloučil návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územní plán města Blansko k samostatnému projednání.

II. Obsah návrhu

3. Navrhovatel úvodem zrekapituloval rozhodné skutečnosti týkající se řízení o žádosti o územní souhlas ke stavbě části oplocení na jím spoluvlastněných pozemcích. Dále podrobněji popsal regulaci obsaženou v napadeném územním plánu dotýkající se těchto pozemků. Tato regulace vede k zásadnímu omezení jeho vlastnického práva, v důsledku čehož nelze na těchto pozemcích umístit v zásadě vůbec nic. Dané pozemky spadají dle územního plánu do tří různorodých funkčních ploch, kteréžto všechny ignorovaly jejich dosavadní funkční využití. Navíc obsahují odlišnou, ba dokonce krajně specifickou až atypickou regulaci pro danou část města Blansko. Navrhovatel je proto přesvědčen, že napadený územní plán je zjevně nezákonný, nerespektující základní právo navrhovatele vlastnit majetek, porušující zásadu rovnosti a princip proporcionality řešení přijatých územním plánem, aniž by pro tento postup byl jakýkoliv legitimní důvod.
4. Nezákonnost dovozuje s ohledem na omezení svých základních práv v důsledku zařazení těchto pozemků do zcela jiné funkční plochy a jejich označení jako pozemků, na nichž má být realizována veřejně prospěšná stavba. Vlastnické právo navrhovatele je tak de facto zcela vyprázdněno. V této souvislosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, který vymezuje podmínky zákonnosti územního plánu. Proto je potřeba se v dané věci zabývat proporcionalitou a spravedlivou mírou onoho zásadního omezení vlastnického práva a zároveň zákazem diskriminace ve vztahu k navrhovateli. Právo na samosprávu, které svědčí odpůrci, však není právem absolutním, bezmezným a bez dalšího nadřazeným všem právům ostatním.
5. Pro posouzení samotné proporcionality odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, v němž byl uveden modifikovaný test proporcionality ve vztahu k opatření obecné povahy. Odůvodnění územního plánu v části, ve které dochází k omezení vlastnického práva navrhovatele, je velmi strohé a vůbec neobsahuje odůvodnění, proč je třeba zasáhnout takovou měrou do jeho pozemků a proč nebylo možné omezit vlastnické právo navrhovatele méně invazivním způsobem. Naproti tomu sousední pozemky jsou vymezeny jako plochy individuálního bydlení a jsou přidány i nové plochy za účelem zastavění. Za téměř 10 let účinnosti územního plánu nedošlo k jakémukoliv posunu ve vztahu k veřejnému prostranství, které má být využito k výstavbě místní komunikace. Z těchto důvodů je navrhovatel přesvědčen, že již první krok modifikovaného testu proporcionality (test vhodnosti) nemůže být vůbec naplněn. Pro vytvoření plochy zeleně ochranné a izolační, jakož i plochy dopravní infrastruktury není v dané části obce Blansko důvod. Stejně tak podle navrhovatele není splněna ani potřebnost (druhý krok modifikovaného testu proporcionality). Stěží si lze představit potřebnosti ochranné a izolační plochy zeleně pouze na pozemcích navrhovatele. Z ničeho neplyne ani potřebnost parkovacích stání na úkor práv navrhovatele. Nemůže být naplněn ani třetí požadavek daného testu, neboť o minimalizaci zásahů do práv navrhovatele nelze hovořit, naopak lze hovořit spíše o maximalizaci zásahů. Odpůrce mohl stěžet již více omezit vlastnické právo navrhovatele a nehledal ani méně invazivní řešení. Vyloučení jakékoliv výstavby na pozemcích navrhovatele je proto neproporcionální.
6. V případě navrhovatele došlo také k porušení práva na rovné zacházení s vyloučením (bezodůvodné) diskriminace, neboť vlastnické právo všech je rovné a nezáleží na tom, kdo je vlastníkem konkrétního pozemku. Princip rovnosti by tak měl být uplatňován i při přijímání územního plánu. K tomu však nedošlo, jelikož veškeré pozemky jižně od navrhovatele jsou určeny k individuálnímu bydlení, zatímco jeho pozemky byly zařazeny do specifické plochy dopravní

infrastruktury a atypické plochy zeleně ochranné a izolační Proč k tomuto došlo, však není navrhovateli zřejmé. Tímto diskriminačním a nerovným přístupem bylo značně omezeno vlastnické právo navrhovatele, neboť jeho pozemky jsou nezastavitelné.

III. Vyjádření odpůrce

7. Odpůrce se k podanému návrhu na zrušení části územního plánu města Blansko vyjádřil svým podáním ze dne 8. 9. 2020. V úvodu své argumentace shrnul změny územního plánu, které byly doposud vydány. Navzdory několika konzultacím navrhovatel od nabytí vlastnického práva k předmětným pozemkům nevyužil možnost korigovat současné řešení územního plánu návrhem na pořízení jeho změny dle § 46 stavebního zákona a podal návrh na oplocení svých pozemků.
8. Využití předmětných pozemků uvedené v územním plánu vycházelo z podmínek v daném místě, které jsou ovlivněny nejen limitem 50m pásma lesa, ale zejména přítomností vysokotlakého plynovodu, jež je pro využití ploch zcela zásadním limitem s tím, že zejména návrh využití východní části pozemků ve funkčním typu zeleně ochranná a izolační vychází z původního stavu území, kde byly zaznamenány neregulované porosty. Návrh plochy dopravní infrastruktury silniční v západní části pozemků byl veden cílem efektivního využití zastavěného území, protože tyto plochy mají zcela jiné reálné podmínky využití než navazující plochy zahrad. Obsahuje-li územní plán návrh veřejně prospěšné stavby, je tak provedeno vždy na základě vyhodnocení potřeby v daném území (nekapacitní místní komunikace omezená na severní straně lesními pozemky) a výhradně jako návrh nového využití. Hledat u navrženého opatření vazbu na současný stav je proto irelevantní. Vymezení režimu veřejně prospěšné stavby neomezuje současné využití (pozemek s druhem využití orná půda), ale dává možnost záměr vymezený v územním plánu realizovat. Odpůrce má naopak za to, že navrhovatel zcela ignoroval uvedené objektivní podmínky v daném území. Dále poukázal na to, že v průběhu řízení o územním plánu nebylo nikým rozporováno, jakým způsobem se navrhuje předmětné pozemky využívat.
9. Podle odpůrce navrhovatel neuvedl, z čeho po věcné stránce vyplývá jeho údajné vyprázdnění vlastnického práva. V daném případě není regulováno současné využití, ale pouze možnosti jeho změn. Pozemek parc. č. X lze po úpravě současného ozelenění užívat jako produkční plochu s porosty, pozemek parc. č. Y lze i nadále užívat jako malozemědělskou plochu dočasně uvedenou do klidu zatravněním nebo jako pole. Práva navrhovatele nejsou současnou podobou územního plánu přímo dotčena. Pro realizaci opatření není v územním plánu ani zákonně úpravě stanoven časový limit, jedná se pouze o rezervaci plochy pro daný a odůvodněný účel. Tímto považuje odpůrce za vyvrácené tvrzení o neproporcionalitě územního plánu i o porušení práva na rovné zacházení s vyloučením (bezdůvodné) diskriminace. Možnosti využití jednotlivých pozemků v dané části obce jsou naprosto odlišné z důvodu vlivu limitů využití území.

IV. Další procesní vyjádření

10. Na vyjádření odpůrce reagoval navrhovatel replikou ze dne 5. 10. 2020. Změny územního plánu, jimiž argumentoval odpůrce, nebyly „promarněnými“ možnostmi, neboť jedna ze změn navazovala na přijaté Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, s druhou změnou bylo započato v době, kdy ještě navrhovatel nebyl majitelem předmětných pozemků. Nadto se navrhovatel nedomníval, že jeho práva jsou tak značně omezena. Dále znovu připomněl nutnost zabývat se proporcionalitou a legitimitou přijatého řešení obsaženého v územním plánu. Čím intenzivněji územní plán zasahuje do ústavních práv, tím větší nároky by měly být kladeny na jeho odůvodnění. Vymezení veřejně prospěšné stavby na pozemku navrhovatele totiž není pouze formálním omezením. Navíc na sousedním pozemku mohla být umístěna stavba rodinného domu, zatímco v případě pozemků navrhovatele bylo argumentováno vysokotlakým plynovodem a ochranným pásmem lesa. Územní plán by neměl rozšiřovat stávající ochranná pásma, neboť tyto veřejné zájmy jsou již dostatečně chráněny jinými zákony, k tomu by tak měl územní plán činit i ve všech ostatních případech, nikoliv jen v případě navrhovatele. Odkaz na odborný názor projektanta

není pro předmětné řízení významný, jelikož jde především o otázku právní, nikoliv pouze o odbornou. Navrhovatel nesouhlasil ani s neekonomičností podaného návrhu na zrušení části územního plánu, jakož i s požadavkem odpůrce na přiznání náhrady nákladů řízení.

11. Odpůrce se k replice navrhovatele vyjádřil duplikou ze dne 20. 10. 2020, v níž opětovně zdůraznil předchozí konzultace navrhovatele u pořizovatele územního plánu, na základě nichž by bylo možné očekávat aktivní roli navrhovatele při pořízení změny územního plánu. Dále je podstatné, že územní plán prakticky nezměnil využitelnost pozemků navrhovatele, naopak jejich vymezení jako stavebního je podstatnou změnou v jejich využití. V případě aktivního přístupu navrhovatele by i odůvodnění územního plánu bylo podrobnější. Blíže také odkázal na své předchozí vyjádření.
12. Navrhovatel na dupliku odpůrce reagoval triplikou ze dne 3. 12. 2020. Pokud odpůrce naznačuje úspěch případné žádosti navrhovatele o změnu územního plánu, potvrzuje toto názor o nezákonnosti napadeného územního plánu. Důvody přijetí takové regulace musí bez dalšího plynout z odůvodnění napadeného územního plánu.

V. Posouzení věci krajským soudem

13. Krajský soud v Brně přezkoumal napadenou část územního plánu, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“). Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. za splnění podmínek § 76 odst. 1 ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. bez nařízení jednání a dospěl k závěru, že návrh není důvodný.
14. Předně se soud zabýval otázkou včasnosti podaného návrhu. V tomto směru je nutné připomenout, že soudní řád správní upravuje dva typy návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním je návrh, jež může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech napadeným opatřením obecné povahy zkrácen, musí však takto učinit ve lhůtě uvedené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem návrhu je tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito. Takový návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy je potřeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36).
15. Po vydání tohoto rozhodnutí došlo k novele soudního řádu správního zákonem č. 225/2017 Sb., již došlo ke změně předmětného ustanovení § 101b odst. 1, podle něhož nyní platí, že „*návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.*“ Citovanou novelou tak došlo nejen ke zkrácení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy z tříleté na jednoroční lhůtu, ale také k zakotvení toho, že zmeškání lhůty nelze prominout ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. I tato novela již byla předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40, uvedl, že „*ani změna právní úpravy zákonem č. 225/2017 Sb., nevyloučila možnost „incidenčního“ přezkumu v návaznosti na podanou žalobu proti rozhodnutí, nezákonnému zásahu nebo nečinnosti, ve kterých bylo opatření obecné povahy užito. I po novele soudního řádu správního tak zůstává zachována možnost „incidenčního“ přezkumu ve lhůtě pro podání žaloby podle § 101a odst. 1 věta druhá. Lhůta jeden rok, která omezuje „abstraktní“ přezkum opatření obecné povahy, se pro přezkum „incidenční“ neužije.*“ Na závěrech o tom, že se lhůta pro podání žaloby uvedená § 101b odst. 1 v rámci incidenčního přezkumu nepoužije, tak nedošlo k žádné změně.
16. Jelikož navrhovatel podal návrh na incidenční přezkum ve lhůtě pro podání žaloby proti napadenému rozhodnutí, je tento návrh včasným.

17. Dále se soud zabýval přípustností návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.
18. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.
19. Při posouzení přípustnosti návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy je třeba zkoumat, zda napadená část opatření obecné povahy (v souzené věci napadená část územního plánu) skutečně byla podkladem žalobou napadeného rozhodnutí, tj. zda správní orgány této části opatření obecné povahy užily při rozhodování v konkrétním případě. Musí proto existovat zřejmý obsahový vztah opatření obecné povahy, respektive jeho částí k důvodům napadeného rozhodnutí. Soud proto musí nejprve posoudit, zda opatření obecné povahy bylo užito „ve věci“, tj. pro meritorní rozhodnutí, neboť jen v takovém případě je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy přípustný. Nelze k přezkumu připustit ty části opatření obecné povahy, které jsou pro posouzení důvodnosti podané žaloby proti správnímu rozhodnutí nerozhodné. Takový výklad odpovídá jak dikci citovaného zákonného ustanovení, tak zásadě proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci. Tato omezení soudního přezkumu opatření obecné povahy ostatně uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již odkazovaném usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.
20. Ze spisového materiálu je přitom zjevné, že pro napadené rozhodnutí a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí byla napadená část územního plánu klíčová, neboť v návaznosti na podmínky využití předmětných pozemků ve spoluvlastnictví navrhovatele dle této napadené části územního plánu bylo o žádosti navrhovatele o vydání územního rozhodnutí postupováno. Soud proto shledal daný návrh za přípustný.
21. Krajský soud se proto dále zabýval věcně napadenou částí územního plánu týkající se předmětných pozemků ve vlastnictví navrhovatele. Při tomto meritorním posouzení napadené části územního plánu soud vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejména jeho rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle které soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Algoritmus přezkumu sestává z pěti kroků. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti – jednání ultra vires (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy (krok 3), otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy – krok 4), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality (krok 5).
22. Při postupu podle tohoto algoritmu je soud (s nabytím účinnosti novely s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí. I přes to je zřejmé, že první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (viz též odst. 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).
23. Navrhovatel na tento algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy odkázal ve svém návrhu a zpochybnil pouze poslední krok uvedeného algoritmu, neboť namítal porušení zásady proporcionality v důsledku způsobu, jakým napadená část územního plánu upravuje pozemky v jeho vlastnictví. Zbývající čtyři kroky uvedeného algoritmu navrhovatel nerozporoval, protože se soud těmito aspekty nezabýval, přitom z úřední povinnosti neshledal vady, které by byly v rozporu s pravidly pro první a druhý krok citovaného algoritmu.

24. K pátému kroku, jež se zabývá proporcionalitou přijatého řešení v opatření obecné povahy, je nutné poukázat na judikatorní závěry učiněné Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, v němž Nejvyšší správní soud přehledně popsal dosavadní judikaturu týkající se této otázky. Závěry učiněné Nejvyšším správním soudem lze přitom shrnout tak, že nepodá-li navrhovatel proti napadenému opatření obecné povahy včasné námitky ani připomínky (ve smyslu § 172 odst. 4 a 5 správního řádu, resp. § 52 stavebního zákona), může v rámci soudního přezkumu tohoto opatření obecné povahy namítat toliko nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Námitky týkající se proporcionality přijatého řešení však správní soud nemůže věcně přezkoumávat, jelikož nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní.
25. Právě tyto závěry budou rozhodné také pro posouzení projednávané věci. Navrhovatel, jak již bylo uvedeno, nerozporuje nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce vydat napadený územní plán, jehož část týkající se svých pozemků rozporuje. Stejně tak navrhovatel nenamítá porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy. Naopak je z argumentace navrhovatele zřejmé, že cílem jeho návrhu je ochrana jeho soukromého zájmu, který má být zasažen porušením zásady proporcionality. Nicméně navrhovatel sám uvádí, že jeho právní předchůdkyně byla v procesu pořizování napadeného územního plánu pasivní a neuplatnila žádné námitky či připomínky. Navrhovatel sice nabyl vlastnické právo až po uzavření procesu pořizování územního plánu a jeho přijetí, nicméně vstoupil do práv své předchůdkyně a její pasivita dopadá i na něj. K tomu v průběhu vedeného řízení vyplynulo, že odpůrce navrhovateli nabízel možnost učinit návrh na změnu územního plánu, nicméně ani této možnosti navrhovatel nevyužil. Je tak evidentní, že v rámci procesu pořizování napadeného územního plánu byl navrhovatel, resp. jeho právní předchůdkyně, do jejichž práv vstoupil, pasivní. Jak již bylo naznačeno ve výše uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu, cílem soudního přezkumu opatření obecné povahy není poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců, pokud navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní.
26. Již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, poukázal na to, že soudní přezkum územního plánu „*není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícím proti ‚nesprávnosti‘ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.*“ Dále rozšířený senát zdůraznil, že „*pokud účastník ... mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují.*“
27. Následky nepodání námitek pak Nejvyšší správní soud rozvedl v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, dle něhož „*rozšířený senát sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli.*“ Dále zde Nejvyšší správní soud poukázal na nemožnost napadat pátý krok výše uvedeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, nebyly-li podány námitky či připomínky v rámci přípravy územního plánu.
28. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, doplnil, že „*[p]osouzení proporcionality zahrnuje hledání nevhodnějšího rozvržení břemene naplňování veřejných zájmů v obci mezi jednotlivé vlastníky – a dotýká se – vedle vlastnických práv vlastníků dotčených pozemků – též ústavně garantované práva obce na samosprávu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2011 č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod [114]). Výsledná podoba územního plánu závisí na mnoha*

faktorech, jejichž zohlednění je nutně odvislé od procesní aktivity stran, a pokud nepodají námitky, nemůže být každý pozemek předmětem zvláštní pozornosti a podrobného odůvodnění. Proto také myšlenka, že soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy zcela pasivní, a odpůrci tak neumožnil se s jeho tvrzeními o nepřiměřeném zásahu do jeho práv v odůvodnění opatření obecné povahy vyrovnat, se v judikatuře Nejvyššího správního soudu objevuje již dlouho (srov. např. rozsudky ze dne 18. listopadu 2009 č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, č. 2008/2010 Sb. NSS, ze dne 7. října 2011 č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 28. srpna 2012 č. j. 1 Ao 1/2010 - 264, body [58] až [61], ze dne 23. září 2013 č. j. 8 AOs 2/2012 - 59, body [24] až [27], či ze dne 26. června 2014 č. j. 5 AOs 3/2013 - 33). Poté, co tyto závěry shrnul a přehledně vyložil šestý senát ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, na ně řada dalších senátů navázala (srov. např. rozsudky ze dne 23. dubna 2015 č. j. 10 As 96/2014 - 62, body [44] až [48], ze dne 16. května 2018 č. j. 4 As 49/2018 - 36, bod [39], ze dne 25. října 2018 č. j. 2 As 51/2018 - 140, body [22] až [23], ze dne 24. ledna 2019 č. j. 5 As 257/2016 - 49, body [23] až [25], či ze dne 23. září 2019 č. j. 7 As 283/2018 - 32, body [16] až [19]). Sám Nejvyšší správní soud označuje tuto judikatorní linii za ustálenou (srov. rozsudky ze dne 18. dubna 2019 č. j. 9 As 65/2019 - 29, bod [18], či ze dne 29. ledna 2020 č. j. 1 As 177/2019 - 23, bod [27]). Praxi, podle níž v případech pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, potvrdil i Ústavní soud při přezkumu některých výše citovaných rozhodnutí, a to jak v nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. prosince 2013 (N 211/71 SbNU 483), tak i v řadě odmítavých usnesení (sp. zn. II. ÚS 482/10 ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 3800/11 ze dne 15. 2. 2013, sp. zn. I. ÚS 1055/19 ze dne 11. 6. 2019, či sp. zn. IV. ÚS 97/19 ze dne 4. února 2020).“

29. Navrhovatel se v rámci své argumentace snaží omlouvat pochybení své právní předchůdkyně tím, že je nezbytné precizně odůvodnit jakýkoliv záměr obsažený v územním plánu. Odůvodnění územního plánu v části, ve kterých dochází k omezení vlastnického práva navrhovatele, je podle něj velmi strohé a vůbec neobsahuje odůvodnění, proč je třeba zasáhnout takovou měrou do jeho pozemků a proč nebylo možné omezit vlastnické právo navrhovatele méně invazivním způsobem. K tomu soud poukazuje na bod 12 odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, dle něhož „[p]odstatné tedy je, že přiměřenost omezení individuálních práv nelze považovat za otázku, již by musel odpůrce při schvalování územního plánu u každého jednotlivého pozemku podrobně zkoumat a vypořádávat z úřední povinnosti i bez námítky. Nalezení vyváženého kompromisu všech soukromých a veřejných zájmů v území je i tak dosti náročný úkol, a pokud by byl odpůrce navíc nucen presumovat nesouhlas všech nositelů věcných práv se všemi řešeními, jež se jich mohou jakkoliv dotknout, a musel by jejich (nikdy nevznesené) výhrady v odůvodnění územního plánu preventivně vyracet, proces jeho tvorby by se neúměrně prodloužil či dokonce kolaboval. Tím spíše je vyloučeno, aby přiměřenost omezení individuálních práv posuzoval správní soud při přezkumu územního plánu v první linii, v důsledku dosavadní pasivity navrhovatele, nadto s účastenstvím omezeným již jen na individuálního navrhovatele a odpůrce.“ Jelikož právní předchůdkyně navrhovatele nebyla v procesu pořizování napadené části územního plánu aktivní, pořizovatel územního plánu se předmětnými pozemky ve vlastnictví této právní předchůdkyně navrhovatele detailně nezabýval, odůvodnění této části územního plánu týkající se ploch, jejichž součástí jsou i předmětné pozemky, je proto logicky stručnější.
30. Soud se tak s ohledem na uvedené závěry a citované pasáže relevantní judikatury nezabýval detailním posouzením argumentace navrhovatele, kterážto směřovala proti 5. kroku uvedeného algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tj. proti porušení zásady proporcionality přijatého řešení v napadené části územního plánu, které se dotýká předmětných pozemků ve spoluvlastnictví navrhovatele.
31. Přesto se soud vyjádří k tvrzení navrhovatele, že toto přijaté řešení znemožňuje jakékoliv užívání těchto pozemků a jeho vlastnické právo je tak de facto zcela vyprázdněno. S tímto tvrzením nelze souhlasit, neboť žádným způsobem není dotčeno stávající využití předmětných pozemků, pouze je bráněno změně tohoto využití, přičemž provedení požadovaného oplocení by způsob takového využití mohlo narušit.

VI. Shrnutí a náklady řízení

32. S ohledem na vše shora uvedené zdejší soud neshledal návrh důvodným, a proto jej ve smyslu § 101 odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
33. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 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 účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Odpůrci, který měl v řízení plný úspěch a který náhradu nákladů řízení v podobě úhrady hotových výdajů požadoval, zdejší soud tuto náhradu nepřiznal, jelikož je odpůrce městem, které vykonává působnost orgánu územního plánování a zaměstnává osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2019 č. j. 7 As 461/2018-23).

Poučení:

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.

Brno 31. března 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu