



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. v právní věci navrhovatele: **FLOEL INVESTMENTS s.r.o.**, se sídlem Brněnská 543, Modřice, zastoupený JUDr. Miroslavem Pokorným, advokátem se sídlem Lidická 23b, Brno, proti odpůrci: **město Modřice**, se sídlem náměstí Svobody 93, Modřice, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 4M-Z-1.4/2016 – Územního plánu Modřice vydaného usnesením Zastupitelstva města Modřice ze dne 29.6.2016, ve vztahu k ploše veřejného prostranství P/p2 – rozšíření ulice ul. Tyršova – spojka Tyršova – Vídeňská uvedené v textové části na str. 18, str. 27 a v grafické části ve výkresech č. 2, Hlavní výkres a č. 3, Výkres dopravní infrastruktury,

t a k t o :

- I. **Opatření obecné povahy** č. 4M-Z-1.4/2016 – Územní plán Modřice vydaný usnesením Zastupitelstva města Modřice ze dne 29.6.2016, **se v části** týkající se plochy veřejného prostranství P/p2 – rozšíření ulice ul. Tyršova – spojka Tyršova – Vídeňská uvedené v textové části na str. 18, str. 27 a v grafické části ve výkresech č. 2, Hlavní výkres a č. 3, Výkres dopravní infrastruktury, **zrušuje dnem vyhlášení tohoto rozsudku.**
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náklady řízení ve výši 21 456 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Miroslava Pokorného, advokáta se sídlem Lidická 23b, Brno.
- III. Odpůrce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Navrhovatel podal ke zdejšímu soudu návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Modřice vydaného usnesením Zastupitelstva města Modřice ze dne 29.6.2016. Přestože namítané vady podle navrhovatele zasahují celé uvedené opatření obecné povahy, navrhovatel se výslovně domáhá jeho zrušení pouze v části, která se týká navrhovatele, resp. zasahuje do jeho práv, tj. ve vztahu k ploše veřejného prostranství P/p2 – rozšíření ulice ul. Tyršova – spojka Tyršova – Vídeňská uvedené v textové části na str. 18, str. 27 a v grafické části ve výkresech č. 2, Hlavní výkres a č. 3, Výkres dopravní infrastruktury.

II.

Navrhovatel namítá, že odpůrce nedodržel předepsaný postup při vydávání územního plánu; údaje veřejné vyhlášky – oznámení o vydání územního plánu ze dne 30.6.2016 – jsou neúplné a neprokazují dodržení postupu pro zveřejnění na úřední desce ani způsobem umožňujícím dálkový přístup, veřejná vyhláška neobsahuje výzvu k podávání připomínek a námitek, naopak uvádí, že o námitkách bylo rozhodnuto dne 29.6.2016, aniž by bylo uvedeno, o jakých námitkách bylo rozhodnuto a jakým způsobem, úřední deska neobsahuje vůbec žádný záznam o zveřejnění, a to ani dne 1.7.2016 ani kdykoli jindy. Navrhovatel se podle jeho tvrzení o novém územním plánu včas nedozvěděl a nemohl podat námitky.

Dále navrhovatel namítá rozpor v textové části územního plánu a rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu (především výkresem č. 3), v důsledku něhož není zřejmé, co je důvodem zásahu do navrhovatelových vlastnických práv včetně bourání průmyslových staveb, tj. zda je odůvodněn s odkazem na převážně zpevněnou plochu nebo místní komunikaci funkční skupiny C a D1. Územní plán není srozumitelný.

Dále navrhovatel v návrhu uváděl, že zpochybňuje proporcionalitu zvoleného řešení; to obslužnost Modřic nikterak nezlepší, naopak dojde k výraznému snížení hodnoty navrhovatelova majetku, navíc územní plán je rozporným, ale pokud by zásah do navrhovatelových práv měl být odůvodněn nikoli vybudováním komunikace, nýbrž z důvodu potřeby veřejně přístupné, převážně zpevněné plochy v rámci veřejného prostranství, jde o zásah ještě silnější. V navazujícím procesním stanovisku a u jednání soudu pak navrhovatel upřesnil, že proporcionalitu zvoleného řešení nezpochybňuje (pouze věcně reagoval na argumentaci odpůrce ohledně proporcionality), trvá však na tom, že zásah do práv navrhovatele není v územním plánu odůvodněn, jde přitom o zásah významný, neboť – hypoteticky – umožňuje zásah do staveb ve vlastnictví navrhovatele.

Vzhledem k tomu je navrhováno zrušení napadené části územního plánu, konkrétně ve vztahu k plochám, na nichž je navrhovatelův majetek. Na svém procesním stanovisku setrval navrhovatel po celou dobu řízení před zdejší soudem.

III.

Odpůrce tvrdí, že jeho postup při vydávání územního plánu byl zákonný, územní plán byl zveřejněn řádně. Textová a grafická část jsou vnitřně konzistentní, návrh využití území navíc respektuje stávající způsob využití. Navrhovatel byl v průběhu procesu předcházejícím vydání územního plánu pasivní, přestože proti návrhu mohl řádně brojit.

Žádný návrhový bod neshledává odpůrce důvodným a navrhuje zamítnutí návrhu. I odpůrce na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

IV.

Zdejší soud byl při rozhodování 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.“), zároveň se nemohl vychýlit z judikatury vztahující se k přezkumu opatření obecné povahy. Podle ní (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, čj. 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. Tento postup respektuje po stránce formální i materiální rovněž samotná návrhová argumentace. Soud přitom konstantně 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 uplatněné již v projednávaném návrhu.

V.

Nejprve se soud zabýval přípustností návrhu a podmínkami řízení.

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, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: „*Navrhovatel ... 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 konsekvantně 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“.*

V nyní posuzované věci navrhovatel vlastní nemovitosti, jichž se napadený územní plán týká; navrhovatel je podle LV č. 1629 pro obec a katastrální území Modřice vlastníkem pozemků p.č. 1149/13, 1149/23 a 1149/44, jejichž součástí je i stavba č.p. 543, víceúčelová stavba, a stavba bez č.p., průmyslový objekt, přes které má být vedena nová místní komunikace funkční skupiny C a D1. Ta má zasahovat do pozemků, do víceúčelové stavby i do průmyslového objektu; její předpokládaná šířka je 5,5 – 7 metrů, což by zasahovalo cca 1,1 metru do stavební konstrukce víceúčelové stavby a cca 1,8 metru do stavební konstrukce průmyslového objektu (a to bez započítání ochranného pásma). Navrhovatel tedy argumentuje přímým zásahem do majetku. Zdejší soud konstantně vychází z toho, že alespoň 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 nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8.2010, čj. 4 Ao 3/2010 – 54), což podle zdejšího soudu nutně platí tím spíše, má-li územní plán působit tak, že do existujících objektů má zasahovat komunikace.

Z uvedených důvodů má zdejší soud za nepochybné, že navrhovatel je osobou oprávněnou k podání návrhu.

VI.

Navrhovatel nijak nezpochybňuje otázku související s pravomocí a působností odpůrce k vydání územního plánu. Ani zdejší soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu mohl zdejší soud přistoupit přímo ke kroku třetímu, kterým je zkoumání toho, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a to jak formálně co do procedury vydání, tak materiálně co do obsahových náležitostí; obojí navrhovatel zpochybňuje.

VII.

Pokud jde o proceduru předcházející vydání územního plánu a proceduru jeho samotného vydání, pak z předloženého spisu plyne, že „Oznámení o vydání územního plánu Modřice formou opatření obecné povahy“ (veřejná vyhláška) bylo na úřední desce odpůrce vyvěšeno dne 1.7.2016 a sňato dne 20.7.2016. Součástí spisu je i výpis z elektronické úřední desky; i podle něj bylo toto oznámení vyvěšeno dne 1.7.2016 a sňato dne 20.7.2016. V souladu s tím je i výpis z archivu elektronické úřední desky – print screen pořízený dne 10.8.2017, který odpůrce předložil zdejšímu soudu nad rámec spisu. Pokud jde o proces předcházející tomuto zveřejnění, pak ze spisu se mimo jiné podává zveřejnění veřejné vyhlášky o konání veřejného projednání návrhu územního plánu dne 13.5.2015 a poté opakovaného veřejného projednání dne 8.2.2016.

Navrhovatel zdejšímu soudu předložil print screen – výpis z archivu elektronické úřední desky pořízený nejprve dne 21.6.2017 (součást notářského zápisu) a následně dne 25.8.2017, v němž žádný údaj týkající se vydání územního plánu v období července 2016 není uveden.

Zdejší soud si poté opatřil vlastní print screen – výpis z archivu elektronické úřední desky pořízený dne 4.10.2017, který obsahově odpovídá listinám předloženým navrhovatelem.

Ze shora uvedených výpisů z archivu elektronické úřední desky odpůrce, jež byly pořízeny bezprostředně před podáním návrhu a poté po jeho podání v době řízení před zdejším soudem (v období od června 2017 do října 2017), plynou rozpory v uveřejněných údajích; jednoduše řečeno v případech, kdy do archivu elektronické úřední desky v období od června 2017 do října 2017 nahlížel a příslušný print screen pořizoval navrhovatel a zdejší soud, žádný údaj ohledně územního plánu archivem neprocházel, zatímco v případě, kdy v témže období do téhož archivu v reakci na návrhovou argumentaci nahlížel a příslušný print screen pořizoval odpůrce, byl součástí archivu i dokument „Oznámení o vydání územního plánu formou opatření obecné povahy“ (vyvěšení 1.7.2016, sejmutí 20.7.2016).

Pokud jde o vysvětlení právě popsaného stavu ze strany odpůrce, podle něhož odpůrce (jeho zaměstnanci nebo jiné osoby s příslušným přístupovým oprávněním)

mohou po vstupu do archivu elektronické úřední desky zpětně „vidět“ i ty dokumenty, ve vztahu k nimž již uplynul termín stanoveného svěšení a jež se při nahlížení „zvenčí“ již neobjevují (osobami „zvenčí je již nelze „vidět“), a proto se jím předložený print screen pořízený při nahlédnutí od ostatních (pořízených navrhovatelem a zdejší soudem – tedy osobami zvenčí) odlišuje, pak toto vysvětlení zdejší soud nemá za zpochybněné – a to i přesto, že ve všech případech se jedná o náhledy do téhož archivu téže úřední desky prostřednictvím internetu – tedy z pohledu odpůrce „zvenčí“; ani navrhovatel takové vysvětlení podané u jednání soudu následně žádným věcným argumentem nezpochybňoval. Blíže zkoumat tuto otázku ve vztahu k období od června 2017 do října 2017 přitom není třeba, neboť podle zdejšího soudu je podstatné nikoli to, jaké dokumenty týkající se územního plánu se na elektronické úřední desce (tj. dokumenty uveřejněné způsobem umožňujícím dálkový přístup) objevují v období léta a začátku podzimu roku 2017, nýbrž jaké se tam nacházely v době, kdy ve vztahu k nim měl být dálkový přístup zajištěn, tj. v červenci roku 2016. Opírá-li navrhovatel své pochybnosti ohledně vyvěšení z „aktuálních“ informací podávaných z úřední desky, pak tyto „aktuální“ (aktuálně zveřejněné) informace především nemusí věrně zachycovat stav v červenci 2016. Povinnost ponechávat všechny zveřejněné dokumenty na úřední desce „navždy“ (i po jejich sejmutí) odpůrci nestanovuje žádný právní předpis. Postačuje prokázat, že příslušný dokument byl zveřejněn – včetně způsobu umožňujícího dálkový přístup – v rozhodné době, tu tedy v červenci 2016.

Řádné uveřejnění v tomto směru podle zdejšího soudu přesvědčivě dokládá především obsah samotného správního spisu; v časově i věcně logickém řazení spisem procházejí dokumenty, z nichž plynou jednotlivé kroky odpůrce po schválení územního plánu zastupitelstvem dne 29.6.2016, především – pokud jde o uveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup – print screen úřední desky odpůrce ze dne 26.7.2016 zachycující údaje k „Oznámení o vydání územního plánu formou opatření obecné povahy“, konkrétně datum vyvěšení 1.7.2016, datum sejmutí 20.7.2016, datum vytvoření 1.7.2016. Datum zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup 1.7.2016 dále plyne i z údaje na originálu veřejné vyhlášky, který je ve správním spisu rovněž řádně žurnalizován. Vše je ve vzájemném souladu. Zdejší soud tedy pochyby o zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup dne 1.7.2016 nemá.

Dovozuje-li navrhovatel, že neponechání tohoto dokumentu coby zveřejněného v archivu elektronické úřední desky „navždy“ jej zkracuje na právech brojit proti územnímu plánu a je dokonce v rozporu s Listinou základních práv a svobod, pak s ním zdejší soud nesouhlasí. Jednak samotný návrh na zrušení části územního plánu podaný ke zdejšímu soudu dokládá, že navrhovatel proti územnímu plánu brojit mohl a že neponechání tohoto dokumentu coby zveřejněného v archivu elektronické úřední desky „navždy“ jej v tomto směru nikterak nezkrátilo, nadto povinnost ponechání tohoto dokumentu v archivu elektronické úřední desky „navždy“ nestanoví ani Listina základních práv a svobod, ani žádný jiný právní předpis. Tuto povinnost nelze podle přesvědčení zdejšího soudu dovozovat ani z obecných principů dobré správy. Kromě toho z dokazování u jednání soudu vyplynulo, že informace o územním plánu je způsobem umožňujícím dálkový přístup (na oficiálních webových stránkách odpůrce)

trvale dostupná v sekci „Územní plán“; skutečnost, že v tam obsaženém dokumentu „Zveřejnění údajů o vydaném Územním plánu Modřice“ je uvedeno zřejmě nesprávně, že územní plán nabyl účinnosti dne 19.7.2016, na tom nic nemění. Byť jde o údaj zřejmě nesprávný proto, že patnáctým dnem po 1.7.2016 (§ 173 odst. 1 správního řádu) nemůže být 19.7.2016, jeho nesprávnost se ve vztahu k navrhovateli nemůže nikterak projevit; ani navrhovatel soudu neuvedl žádnou skutečnost, jež by se vztahovala k období od 15.7.2016 do 19.7.2016 a ve vztahu k níž by se údaj ohledně účinnosti územního plánu „19.7.2016“ na právech navrhovatele jakkoli negativně projevoval.

Ze samotné logiky věci nemůže obstát ani argument navrhovatele, že shora uvedené neponechání tohoto dokumentu coby zveřejněného v archivu elektronické úřední desky „navždy“ (po vydání územního plánu) vyvolalo nemožnost „brojit proti územnímu plánu námitkami“ (brojit námitkami proti návrhu územního plánu před jeho vydáním). Stejně tak tvrdí-li navrhovatel, že „Oznámení o vydání územního plánu Modřice formou opatření obecné povahy“ (veřejná vyhláška) neobsahuje výzvu dotčeným osobám, aby „*k opatření podávaly připomínky nebo námitky*“, pak taková případná procesní aktivita dotčených osob (a tedy i navrhovatele) se předpokládá nikoli po vydání územního plánu (opatření obecné povahy, kterým je územní plán vydáván, v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky), nýbrž před jeho vydáním ve stádiu návrhu. O takové procesní aktivitě osob odlišných od navrhovatele svědčí obsah spisu; připomínky a námitky mohly být uplatňovány, a také uplatněny byly, na základě veřejných vyhlášek oznamujících konání veřejného projednání návrhu dne 13.5.2015 a 8.2.2016 (§ 52 správního řádu). Z uvedených veřejných vyhlášek plyne poučení o možnosti uplatnění připomínek či námitek; navrhovatel sice k návrhu podle obsahu správního spisu neuplatnil ničeho, z toho však nelze dovodit závěr ani v tom směru, že by mu takové právo před vydáním územního plánu bylo upřeno, ani v tom směru, že by mu takové právo po vydání územního plánu (pokud jde o „námitky“) mělo být přiznáno.

Není tedy důvodná námitka, že samotná procedura pořizování a vydání územního plánu byla zatížena vadou plynoucí z nedostatečného zveřejnění. Rovněž není důvodná námitka, že navrhovatel nebyl poučen o možnosti brojit proti územnímu plánu ve stádiu návrhu, a zdejší soud tudíž nesouhlasí ani s touto částí návrhové argumentace, kterou navrhovatel dovozuje svoji nemožnost se o novém územním plánu včas dozvědět a podat námitky; navrhovatel proti územnímu plánu u odpůrce brojit mohl, nikoli po vydání územního plánu, nýbrž před jeho vydáním proti jeho návrhu.

VIII.

Pokud jde o srozumitelnost územního plánu a namítané vnitřní rozpory územního plánu ve vztahu k ploše P/p2 (v rámci textové části a mezi textovou a grafickou částí), pak z územního plánu vyplývá, že Plocha veřejného prostranství P/p2 – rozšíření ulice ul. Tyršova – spojka Tyršova – Vídeňská je součástí ploch „P“ – plochy veřejného prostranství, plochy převážně zpevněné (str. 18 a str. 27 textové části). Na str. 27 textové části je ve vztahu ke koncepci veřejného prostranství (4.5. Koncepce veřejných

prostranství) uvedeno, že nedílnou součástí veřejných prostranství jsou také komunikace v rámci zastavěného území zastavitelných ploch. Na str. 23 textové části (4.1. Koncepce dopravní infrastruktury, Silniční doprava, Místní komunikace) jsou místní komunikace vymezeny jako komunikace funkční skupiny C a D1 pro dopravní obslužnost zastavitelných ploch (stávající místní komunikace budou šířkově a směrově upraveny pouze v nezbytné míře). Ve vztahu k plochám „P“ – plochy veřejného prostranství, plochy převážně zpevněné, je přípustné využití vymezeno mj. jako parkoviště (str. 46 textové části, 6.1. Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití), místní komunikace jsou výsledkem přípustného využití Ploch silniční dopravy DS, účelové komunikace jsou hlavním využitím Ploch účelových komunikací DU, přípustným využitím tu jsou zemědělské cesty, příjezdy k pozemkům staveb a areálů (str. 44 textové části).

Nemovitosti navrhovatele částečně zasahuje Plocha veřejného prostranství vyznačená v hlavním výkresu č. 2 označená jako P/p2, která je rovněž vyznačena na sousedních nemovitostech – mj. na pozemku ve vlastnictví odpůrce (p.č. 2124/2, ostatní plocha, ostatní komunikace). Shodné vymezení plyne z výkresu dopravní infrastruktury č. 3, kde je coby součást Plochy veřejného prostranství P/p2 vyznačena navrhovaná místní komunikace.

Tvrdí-li navrhovatel, že není zřejmé, co je důvodem zásahu do navrhovatelových vlastnických práv, tj. zda je odůvodněn s odkazem na převážně zpevněnou plochu nebo místní komunikaci funkční skupiny C a D1, pak podle zdejšího soudu jde o nesrozumitelnost nejvýše navrhovatelem předstíranou – ostatně zbytek věcné argumentace navrhovatele dokládá, že důsledky změny plynoucí z územního plánu jsou navrhovateli dobře patrný. Výkresová dokumentace je podle zdejšího soudu vnitřně konzistentní a odpovídá i textové části, odpůrcem zvolené řešení odpovídá i § 3 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, podle něhož je obecným požadavkem na vymezení ploch vytvářet a chránit veřejná prostranství v zastavěném území a v zastavitelných plochách, chránit stávající cesty umožňující bezpečný průchod krajinou a vytvářet nové cesty, je-li to nezbytné. Plochy veřejného prostranství (tu plocha P/p2) podle § 7 odst. 2 uvedené vyhlášky zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, sloučitelné s účelem veřejných prostranství, přitom podle § 9 odst. 1 téže vyhlášky se plochy dopravní infrastruktury obvykle vymezují samostatně mimo jiné v případech, kdy využití pozemků dopravních staveb a zařízení vylučuje začlenění takových pozemků do ploch jiného způsobu využití. Pak tedy součástí ploch veřejných prostranství mohou být také pozemní komunikace, což územní plán ve vztahu k nemovitostem navrhovatele respektuje; nedílnou součástí veřejných prostranství jsou také komunikace v rámci zastavěného území a zastavitelných ploch – kapitola 4.5. textové části, Koncepce veřejných prostranství, str. 27, přitom součástí ploch převážně zpevněných (P) je také plocha P/p2 „Rozšíření ulice, spojka ul. Tyršova – ul. Vídeňská“, kde je podle výkresu dopravní infrastruktury č. 3 navrhována komunikace kategorie místní. Ve vztahu k nemovitostem navrhovatele je navrhována plocha

veřejného prostranství P/p2, jejíž součástí je navrhovaná místní komunikace; skutečnost, že komunikace funkční skupiny C a D1, jež je takto vymezená v textové části, je v části grafické vyznačena coby plocha veřejného prostranství P/p2, za shora uvedeného stavu sama o sobě nesrozumitelnost územního plánu podle zdejšího soudu nevyvolává.

Potud se jeví být vymezení plochy veřejného prostranství P/p2 – rozšíření ulice ul. Tyršova – spojka Tyršova – Vídeňská uvedené v textové části na str. 18, str. 27 a v grafické části ve výkresech č. 2, Hlavní výkres a č. 3, Výkres dopravní infrastruktury zdejšímu soudu srozumitelné. Nutně navazující otázkou však je, zda změna, kterou ve vztahu k navrhovateli majetku toto vymezení plochy veřejného prostranství přináší, je věcně srozumitelná (je bez rozumných pochybností zřejmý reálný dosah prováděné změny) a dostatečně odůvodněná.

Tu sice nelze přehlédnout, že navrhovatel před vydáním územního plánu neuplatnil proti jeho návrhu žádnou námitku, s níž by se pak odpůrce musel odpovídajícím způsobem vypořádávat, to však nic nemění na tom, že – i bez uplatnění příslušné námitky – musí být územní plán pro každého adresáta – a to tím spíše, je-li jeho adresátem osoba, jejíž majetek je změnou využití území přímo zasažen – srozumitelný (pokud jde o otázku co, jakým způsobem a v jakém rozsahu se mění) a ve vztahu k jednotlivým změnám odůvodněný.

Tvrdí-li tedy navrhovatel dotčení spočívající ve výrazném snížení hodnoty jeho majetku v důsledku vymezení využitelnosti ploch územním plánem, pak především nelze dovozovat, že by ve vztahu k využití území na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele k žádné změně nedocházelo. Skutečnost, že územní plán ve vztahu k navrhovateli (k jím uváděným pozemkům) reálnou změnu nepřináší, podle zdejšího soudu nemůže plynout z rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice, odboru výstavby, č.j. OV-ČJ/76583-16/SVE, sp. zn. OV/18674-2016/SVE/10, ze dne 6.6.2017, jak odpůrce původně dovozoval, neboť toto rozhodnutí poukazuje na rozpor s nyní napadeným územním plánem; tímto rozhodnutím byla zamítnuta navrhovatelova žádost o dodatečné povolení stavby „oplocení na pozemku p.č. 1149/23“, která byla realizovaná podél severní hranice pozemku p.č. 1149/23 společně se sousedním pozemkem p.č. 2124/2, tedy právě na dotčené ploše, přitom z rozhodnutí plyne, že nepovolenou stavbou oplocení došlo k zastavění části stávající účelové komunikace na tomto pozemku a ohrožení veřejného zájmu na úseku pozemních komunikací. Podle zdejšího soudu by z tohoto rozhodnutí – bez ohledu na jeho další procesní osud – mohlo nejvýše plynout, že odbor výstavby v něm vycházel z existence (toliko) účelové komunikace. Z dokazování pasportem místních komunikací a dopravního značení (Urbania) ze dne 9.12.2008 (bez ohledu na význam tohoto dokumentu z pohledu závaznosti pro jakékoli navazující administrativní procesy) zdejšímu soudu může vyplývat nejvýše to, že na dotčených pozemcích je zakreslena účelová komunikace U11. Navrhovatel však nezpochybňuje, že by se ve vztahu k dotčené ploše dosud vůbec nejednalo o komunikaci (účelovou), nýbrž že dosud nebyla komunikace poprávu využívána pro silniční provoz (jako komunikace místní), což by mohla být až na základě uvedeného územního plánu,

jenž umožňuje i dramatické rozšíření komunikace (dokonce s možností zásahu do budov ve vlastnictví navrhovatele, jež jsou v příslušné ploše umístěny).

Pokud jde o navrhovatelem tvrzené „nové“ využití komunikace ve vztahu k pozemkům a budovám ve vlastnictví navrhovatele umožněné územním plánem, pak tedy podle zdejšího soudu především není prokázáno, že by mělo oporu v dosavadním způsobu využití. Neplyne to ani ze samotného odůvodnění využití území, jež by ve vztahu k majetku navrhovatele bylo podáváno z textové části územního plánu, neplyne to ani ze žádného správního aktu, jenž by byl především ze strany odpůrce soudu předložen (ani k výzvě soudu nebyl odpůrce schopen poukázat na existenci konkrétního správního aktu, z něhož by plynulo, že by komunikace nacházející se na uvedených pozemcích byla v minulosti vůbec komunikací veřejně přístupnou), a konečně to neplyne ani ze žádného vyjádření odpůrce u jednání soudu.

I kdyby tedy zdejší soud vycházel z toho, že dosud byla na pozemcích navrhovatele umístěna komunikace účelová, nově se jedná o komunikaci místní. Z kontextu textové a grafické části územního plánu zdejšímu soudu plyne, že ve vztahu k nemovitostem navrhovatele je navrhována plocha veřejného prostranství P/p2, jejíž součástí je navrhovaná místní komunikace. Byť skutečnost, že komunikace funkční skupiny C a D1, jež je takto vymezená v textové části, je v části grafické vyznačena coby plocha veřejného prostranství P/p2, sama o sobě nesrozumitelnost územního plánu – jak zdejší soud dovodil shora – nevyvolává, plocha průmyslového areálu ve vlastnictví navrhovatele, byť ji grafická část pojímá jako plochu veřejného prostranství P/p2, je ve skutečnosti zasažena umožněním vedení komunikace funkční skupiny C a D1; jde tudíž o novou místní komunikaci.

Tvrdí-li za tohoto stavu navrhovatel, že tato změna fakticky může vyvolat potřebu jízdního pruhu šířky 3 metry, popř. 2,75 metru, a v průmyslové zóně 3,50 metru, a tedy že provedená změna ve způsobu využití pozemků by mohla být základem pro místní komunikaci o šířce 5,5 – 7 metrů, pak ani samotný územní plán (jeho textová část), ani žádný z argumentů, které přednesl soudu odpůrce, tyto obavy v žádném ohledu nevyvrací. Dokonce se ani u jednání soudu nepodařilo rozptýlit pochybnost odpovídající návrhovému tvrzení, že by samotná plocha rozšíření komunikace (v důsledku změny charakteru komunikace) v takovém případě zasahovala více než 1 metr do stavebních konstrukcí budov umístěných na pozemcích p.č. 1149/13 a 1149/44. Dokazování zvětšeným plánkem zasaženého území, jež u jednání soudu proběhlo, toto riziko nevyvrátilo a za tohoto stavu, kdy samotná textová část územního plánu o těchto důsledcích mlčí, a tedy součástí žádného textu přiměřenosti zvoleného řešení ji nečiní, a grafická část území, a tedy ani dotčenou plochu, nezachycuje v dostatečné míře podrobnosti, nemůže obstát pouhé tvrzení odpůrce u jednání soudu, že se „domnívá“, že „zasahovat do budov nebylo přímým úmyslem projektanta“.

Zdejší soud je toho názoru, že má-li (může-li) být na základě územního plánu na dotčeném území nově vybudována místní komunikace, v důsledku čehož by se dosavadní charakter využití území mohl natolik dramaticky změnit, že hrozí i zásah do

dosud vybudovaných staveb ve vlastnictví soukromých osob, jde o takovou změnu ve využití území, k níž by se muselo vázat velmi pečlivé odůvodnění zahrnující velmi podrobné vážení zájmů veřejných oproti zájmům soukromým, a to i v situaci, kdy ten, o jehož soukromé zájmy by v takovém případě šlo, nepodal proti návrhu územního plánu jakékoli námitky. V nyní posuzované věci územní plán natolik dramatickou změnu využití území nevylučuje a pochybnosti navrhovatele v tomto směru (byť mohly být uplatněny v rámci námitek proti návrhu územního plánu, avšak nebyly) se nepodařilo rozptýlit ani v rámci řízení před zdejší soudem, přestože k tomu dal zdejší soud odpůrci dostatečný prostor. Ve vztahu k této změně nic konkrétního neplyne ani z textové části územního plánu, ani z části grafické. Z územního plánu nelze vůbec seznat, zda tyto důsledky jsou skutečně reálnými či nikoli, zda odpůrce ke zvolenému řešení promítajícimu se v územním plánu přistoupil s vědomím těchto důsledků či nikoli, zda tyto důsledky (jež se mohou dotýkat vlastnických práv navrhovatele) zohledňoval či nikoli, zda tyto důsledky poměřoval pohledem veřejného zájmu na zvoleném řešení či nikoli. Obecné východisko odpůrce podané zdejšímu soudu, podle něhož řešení plynoucí z územního plánu, jak plyne z hlavního výkresu č. 2 a výkresu dopravní infrastruktury č. 3, propojuje dílčí lokality po stránce dopravní obslužnosti (v bezprostředním okolí se nachází plocha výroby (VD) a návrhová plocha VD/v3) ve vztahu k právě uvedeným důsledkům nic konkrétního neuvádí (ani tyto důsledky nepopírá) a grafická část s ohledem na míru podrobnosti rovněž nemůže být podkladem, který by uvedené důsledky vylučoval; z pohledu na výkresy se může prima vista jevit, že veřejné prostranství, na němž může být umístěna místní komunikace, je vymežováno „zhruba“ na hranici zastavěných pozemků, přesné vymezení však z výkresů neplyne; ani odpůrci samotnému neumožňovala grafická část územního plánu u jednání soudu přesně určit, do jaké míry se má změna plynoucí z územního plánu promítnout na ploše, která je tvořena pozemky ve vlastnictví navrhovatele, a dokonce ani to, zda důsledky změny mohou zasahovat stavby na uvedených pozemcích či nikoli.

Je sice pravdou, že případný zásah do budov by musel být opíráno o výsledek samostatného správního řízení, nic by to však neměnilo na tom, že způsob využití území by mohl být včetně důsledků do možného rozšíření komunikace regulativem, jenž by plynul již z územního plánu. Z něj však při nejlepší vůli nelze seznat, zda a z jakých důvodů řešení, které z něj plyne, ve vztahu k navrhovatelem zmiňovaným plochám rozumně podřazuje veřejné prostranství do kategorie pozemní komunikace místní, v jakém rozsahu a s jakými důsledky pro navrhovatele.

Podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona je zřejmé, že v 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). Obecná aplikovatelnost § 68 odst. 3 správního řádu ostatně plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 16.12.2008, sp.zn. 1 Ao 3/2008, je jednoznačně uvedeno, že „i 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 (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost“.

Za shora uvedeného stavu pokládá zdejší soud územní plán v části týkající se plochy veřejného prostranství P/p2 – rozšíření ulice ul. Tyršova – spojka Tyršova – Vídeňská uvedené v textové části na str. 18, str. 27 a v grafické části ve výkresech č. 2, Hlavní výkres a č. 3, Výkres dopravní infrastruktury za postrádající jakékoli konkrétní rozhodovací důvody, jež by jednak přesně a nezpochybnitelně popisovaly důsledky stavu plynoucího z nově vymezované plochy veřejného prostranství, na níž může být umístěna místní komunikace, do práv vlastníka zasažených pozemků a tyto důsledky hodnotily. V této části je tedy územní plán nepřezkoumatelný.

Proto byl územní plán v části týkající se plochy veřejného prostranství P/p2 – rozšíření ulice ul. Tyršova – spojka Tyršova – Vídeňská uvedené v textové části na str. 18, str. 27 a v grafické části ve výkresech č. 2, Hlavní výkres a č. 3, Výkres dopravní infrastruktury v souladu s návrhem tímto rozsudkem zrušen podle § 101d odst. 2 s.ř.s., a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

IX.

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s.ř.s. Odpůrce ve věci úspěšným nebyl. Navrhovateli proto přísluší právo na náhradu nákladů řízení proti odpůrci. Za důvodně vynaložené náklady navrhovatele zdejší soud pokládá náklady za zaplacený soudní poplatek (5 000 Kč za podaný návrh) a za právní zastoupení – čtyři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, společně se čtyřmi režijními paušály podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky (převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, podání repliky, účast na jednání soudu), to s navýšením o částku odpovídající DPH, tj. 5 000 Kč + 16 456 Kč. Celkově tedy navrhovateli na náhradě nákladů řízení proti odpůrci náleží částka 21 456 Kč. K jejímu zaplacení k rukám zástupce navrhovatele byla stanovena přiměřená lhůta.

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 ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 12. října 2017

Za správnost vyhotovení:
Romana Lipovská

David Raus, v.r.
předseda senátu

Toto rozhodnutí ze dne 12. října 2017, č.j. 67A 3/2017-132 nabylo právní moci dne 16. října 2017. Připojení doložky provedla Romana Lipovská dne 10. listopadu 2017.