



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatelů:

a) V. H.

bytem X

b) H. H.

bytem X

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Evou Dobrohrůškovou

sídlem Panská 854/2, 110 00 Praha 1

proti

odpůrci:

obec Z.

sídlem Průběžná 11, Z. – V.

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: **L. Č.**

bytem X

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018/OOP – změny č. X územního
plánu Z. vydané usnesením Zastupitelstva obce Z. ze dne 4. 10. 2018,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2018/OOP – změna č. X územního plánu Z. vydané usnesením Zastupitelstva obce Z. ze dne 4. 10. 2018, se zrušuje v rozsahu grafické a textové části vymezující koridor X pro komunikaci „V. B.“, a to ke dni 31. 12. 2019.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Odpůrce je povinen zaplatit každému z navrhovatelů na náhradě nákladů řízení částku 14 547 ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně JUDr. Evy Dobrohuškové, advokátky.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 25. 9. 2018 se navrhovatelé domáhají zrušení opatření obecné povahy č. 1/2018/OOP – změny č. X územního plánu Z. vydané usnesením Zastupitelstva obce Z. č. 2/10/18 ze dne 4. 10. 2018 (dále jen „změna územního plánu“). Pro případ, že by soud neshledal důvodný návrh na zrušení opatření obecné povahy jako celku, navrhuje (eventuální návrh), aby bylo opatření obecné povahy zrušeno v části, kterou došlo k umístění komunikace X, změně funkční zastavitelné plochy a změně regulativu funkční plochy, a to na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. Z..

Obsah návrhu a vyjádření k návrhu

2. Navrhovatelé uvedli, že jsou vlastníky pozemku parc. č. X v k. ú. Z., na němž chtějí vybudovat polyfunkční objekt, pro který již mají připravenou studii. Vypracování zadávací studie pro další stupně projektové dokumentace probíhá od roku 2016. Navrhovatel a) je dále vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. Z., na němž plánuje výstavbu skladovací haly. Ve věci již probíhají příslušná řízení dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) v souladu s původním územním plánem, dne 3. 2. 2018 bylo Krajským úřadem Středočeského kraje vydáno vyjádření dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. V průběhu pořizování opatření obecné povahy navrhovatelé uplatnili námitky, v nichž uvedli, že umístění komunikace X na pozemky v jejich vlastnictví a zmenšení zastavitelné plochy nerespektuje existující územně plánovací dokumentaci, soukromé zájmy a technické normy. Dále namítali rozpor opatření obecné povahy s § 4 odst. 1, § 18 a § 19 stavebního zákona ve spojení s ústavně zaručenými zásadami uplatňování veřejné moci jen v nezbytné míře a rovného postavení vlastníků, se smyslem a cílem územního plánování, legitimním očekáváním navrhovatelů a technickou normou ČSN 73 6101. Odpůrce námitky zamítl, aniž by se s těmito argumenty věcně vypořádal.
3. Navrhovatelé namítají, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s § 4 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož mají správní orgány zákonnou povinnost „*volit vždy takové prostředky, které vedou k danému cíli a současně co nejméně zasahují do práv dotčených osob*“. Toto ustanovení zakazuje nejen nadměrné zatěžování správním řízením (či jiným postupem správního orgánu) jako takovým a náklady přímo spojenými s jeho průběhem, nýbrž i nadměrné zatěžování výsledkem správního řízení (či jiného postupu) v důsledku nesprávně zvolených prostředků, které sice vedou k danému cíli, avšak současně nadměrně zasahují

do práv dotčených osob. Odpůrce tuto povinnost porušil, neboť ke změně územního plánu zvolil prostředek, který nadměrně zatěžuje navrhovatele tím, že maří jejich práva nabytá v dobré víře na základě původního územního plánu. Navrhovatelům tak vzniká majetková újma spočívající ve zmaření učiněné investice do polyfunkčního objektu ve výši předběžně vyčíslené na 76 940 586 Kč a dále navrhovateli a) vzniká majetková újma spočívající ve zmaření investice do záměru skladovací haly ve výši 21 891 270 Kč. Tato újma je ze své podstaty nákladem spojeným s postupem odpůrce spočívajícím ve vydání napadeného opatření obecné povahy. Vzhledem k výši ji nelze subsumovat pod kritérium „co nejmenšího zásahu“ uvedeného v § 4 odst. 1 stavebního zákona.

4. Dalším návrhovým bodem navrhovatelé namítají rozpor s § 18 stavebního zákona, dle něhož je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu, účelné využití a uspořádání území, dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů a koordinace veřejných a soukromých záměrů změn v území a výstavby. Napadené opatření obecné povahy umístěním komunikace X na pozemky parc. č. X a X v k. ú. Z., zmenšením funkční zastavitelné plochy těchto pozemků a úpravou regulativu funkčního využití těchto ploch změnilo předpoklady pro výstavbu investičních záměrů navrhovatelů. Pozemek parc. č. X je komunikací X přetnutý v místě, kde má dle investičního záměru stát budova. Umístění budovy na nedotčenou část pozemku ani její rozdělení není vzhledem k jejím proporcím možné. Pozemek parc. č. X v k. ú. Z. je komunikací X kompletně oddělen od zbytku nemovitostí užívaných navrhovatelem a) pro účely podnikání, konkrétně od pozemků parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X, vše v k. ú. K.. Navrhovaná komunikace je podstatnou změnou stávajícího stavu, který umožňuje užívání výše uvedených nemovitostí společně s pozemky parc. č. X a X. Tato funkční celistvost je přitom zásadní, neboť skladovací hala má sloužit pro účely podnikání navrhovatele a) na jeho dalších nemovitostech a má doplnit kapacitu stávajících skladových prostor v objektu servisu nacházejícího se na pozemcích parc. č. st. X a parc. č. st. X v k. ú. K. využívaných autodopravou navrhovatele a). V případě rozbití funkční celistvosti postrádá investiční záměr smysl, skladovací hala by nemohla sloužit svému účelu. To samé by platilo o jakémkoli jiném záměru využití pozemku parc. č. X v k. ú. Z. pro účely současného podnikání navrhovatele a). Napadené opatření obecné povahy sice vytvořilo předpoklady pro výstavbu komunikace X, avšak zrušení předpokladů pro investiční záměry dokazuje naprostou lhostejnost odpůrce k soukromým zájmům. Nelze proto hovořit o souladu veřejných a soukromých zájmů ani o koordinaci veřejných a soukromých záměrů změn v území a výstavby ani o účelném využití a uspořádání území, které by umožnilo výstavbu komunikace X i investičních záměrů zároveň.
5. Opatření obecné povahy bylo dále vydáno v rozporu s § 19 stavebního zákona, neboť zcela očividně stanoví podmínky umístění a uspořádání staveb bez ohledu na stávající charakter území. V rozporu se stávajícím charakterem území umísťuje komunikaci X na pozemky navrhovatelů a předpokládá podstatné zmenšení jejich funkční zastavitelné plochy. Podmínky pro umístění a uspořádání staveb jsou stanoveny bez ohledu na využitelnost navazujícího území
6. Dále navrhovatelé namítají, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, dle níž má územní plán respektovat legitimní očekávání vlastníků dotčených pozemků, „*neboť je rozhodnutím o zásadním využití pozemku, jehož vlastníci legitimně očekávají, že s pozemkem budou nakládat podle svých představ...*“ (rozsudky ESLP ve věcech Pine Valley Developments Ltd v. Irsko ze dne

29. 11. 1991, série A č. 222, odst. 51 a Fredit v. Švédsko ze dne 18. 2. 1991, série A č. 192, odst. 51). Navrhovatelé na základě původního územního plánu nabyli v dobré víře legitimní očekávání, že na pozemcích mohou realizovat investiční záměry, což však bylo zmařeno umístěním komunikace X a zmenšením zastavitelné plochy.

7. Napadené opatření obecné povahy bylo rovněž vydáno v rozporu s technickou normou ČSN 73 6101. Podle tabulky č. 21 v kapitole 11 této normy má být vzdálenost od konce připojovacího pruhu okružní křižovatky k ose nového napojení místní komunikace minimálně 250 m, v některých případech dle odst. 11.2 může být tato vzdálenost i 125 m. V případě komunikace X, kterou je nutno napojit na okružní křižovatku sousedící s pozemkem parc. č. X, činí tato vzdálenost pouze cca 20 m.
8. V doplnění návrhu ze dne 21. 2. 2019 navrhovatelé doplnili návrh o argumentaci týkající se vypořádání jejich námitek k návrhu opatření obecné povahy. Odpůrce se nevypořádal s tvrzením navrhovatelů v námitkách č. 36. Rozhodnutí o námitkách je proto nezákonné, neboť v něm chybí řádné odůvodnění dle judikatury (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, ze dne 12. 5. 2010, č. j. 8 As 60/2009-73, ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 As 71/2008, ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51 a ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65). Rozhodnutí není přesvědčivé, nesplňuje zákonné požadavky kladené na správní rozhodnutí, dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) je nepřezkoumatelné. Odpůrce se v rozhodnutí nevypořádal s následujícími námitkami navrhovatelů:
 - a) umístění komunikace X na pozemku X je arbitrární, není uveden důvod, proč má být vedena přes pozemek navrhovatelů,
 - b) změna má řešit pouze zkapacitnění stávající komunikace X, nikoli její přeložení,
 - c) navrhovatelé nebyli informováni o umístění komunikace X ani nebyli účastníky případných územních či stavebních řízení v souvisejících stavebních záměrech, jimiž odpůrce argumentoval,
 - d) nejsou splněny požadavky § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona na veřejnou prospěšnost komunikace X, odpůrce veřejnou prospěšnost řádně nezdůvodnil,
 - e) napojení komunikace X na stávající komunikaci č. X nesplňuje podmínky ČSN 73 6101,
 - f) změna nerespektuje soukromé zájmy navrhovatelů v rozporu s § 18 stavebního zákona,
 - g) změna zatěžuje navrhovatele v rozporu s § 4 odst. 1 stavebního zákona,
 - h) změna narušuje legitimní očekávání navrhovatelů, které nabyli na základě územního plánu Z., jemuž musí být dle judikatury ESLP poskytována ochrana,
 - i) změna nerespektuje vlastnická práva navrhovatelů v rozporu s Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod,
 - j) změna nerespektuje ústavní zásadu uplatňování veřejné moci jen v nezbytně nutné míře a zásadu rovného postavení vlastníků,
 - k) revokace správního aktu umožňujícího výstavbu je možná jen pokud žádná z dotčených osob dosud legitimně nenabyla práva na základě tohoto revokovaného aktu,
 - l) navrhovatelům vznikne škoda spočívající ve zmaření již provedené investice.
9. Z identických důvodů je nezákonné rovněž rozhodnutí o námitkách č. 37, v nichž uplatnil navrhovatel a) ve vztahu k pozemku parc. č. X totožné výhrady jako v případě námitek k pozemku parc. č. X. Nad jejich rámec pak navrhovatel a) uplatnil námitku, že minimální

procentní zastoupení zeleně pro zastavitelnou plochu X by mělo být stanoveno maximálně ve výši 15 %. Rovněž v případě této námitky je odůvodnění nedostatečné a arbitrární.

10. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu toliko uvedl, že schválení změny územního plánu je v obci Z. kontroverzní téma.
11. Osoba zúčastněná ve svém vyjádření uvedla, že je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú. B., který je od roku 2006 dle územního plánu obce Z. zatížen etapizací, čímž je osoba zúčastněná omezena na právech. Od roku 2010 je využití pozemku nadto podmíněno pořízením regulačního plánu. Napadeným opatřením obecné povahy byla ve vztahu k jejímu pozemku prodloužena doba trvání etapizace a podmínka vydání regulačního plánu. Osoba zúčastněná proto podala žalobu proti rozhodnutí o námitce k návrhu změny územního plánu, která je vedena u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 54 A 182/2018. Pokud by soud zrušil napadené opatření obecné povahy, aniž by věcně projednal žalobu osoby zúčastněné, nebyl by vyřešen zásah do jejích vlastnických práv, protože by se obnovila platnost předchozího územního plánu. Požaduje proto, aby soud přednostně projednal její žalobu a vyslovil se k otázce souladu regulace pozemků ve vlastnictví osoby zúčastněné se zákonem, popřípadě aby nevyhověl návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy jako celku.

Podmínky řízení

12. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., srov. též např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
13. V posuzované věci byla změna územního plánu vydána formou opatření obecné povahy (opatření obecné povahy č. 1/2018/OOP – změna č. X územního plánu Z., vydaná usnesením Zastupitelstva obce Z. č. 2/10/18 ze dne 4. 10. 2018). Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 9. 10. 2018 a sejmuta dne 26. 10. 2018. Veřejná vyhláška byla vyvěšena předepsanou patnáctidenní lhůtu a napadený územní plán tak nabyl účinnosti dne 24. 10. 2018. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
14. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS). Navrhovatelé svou legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnického práva k pozemkům parc. č. X v k. ú. Z. (ve společném jmění manželů – navrhovatelů) a parc. č. X v k. ú. Z. [vlastníkem je navrhovatel a)], které soud ověřil v katastru nemovitostí. Navrhovatelé tvrdili a prokázali, že jejich pozemky byly dotčeny změnou územního plánu, neboť na nich byla vymezena komunikace X, byl změněn regulativ funkčního využití plochy a došlo ke zmenšení zastavitelné plochy. Navrhovatelé tedy jsou k podání návrhu v dané věci legitimováni; ostatně mezi účastníky nebyla jejich aktivní legitimace k podání návrhu sporná.

15. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelé ve svém návrhu jednoznačně vymezují, čeho se domáhají. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. a je včasný, neboť byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.

Posouzení věci

16. Krajský soud v Praze přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu návrhu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). O návrhu rozhodl soud bez jednání, protože odpůrce vyjádřil s takovým postupem výslovný souhlas a souhlas navrhovatelů se presumuje, neboť ani na výzvu soudu nesdělili, že by s projednáním věci bez jednání nesouhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
17. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán důvody návrhu; mohl tak napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: (1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; (3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; (4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; a (5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Novelou změněným ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. však došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy aplikuje algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s., viz např. rozsudek NSS č. j. 2 As 195/2014 – 47, bod 15). Při věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
18. Soud předesílá, že usnesením ze dne 1. 2. 2019, č. j. 43 A 195/2018 – 29, odmítl žalobu navrhovatele a) proti rozhodnutí o námitkách ze dne 4. 10. 2018, č. j. 2547/18, které je součástí změny územního plánu, a to s ohledem na skutečnost, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím naplňujícím legislativní zkratku obsaženou v § 65 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost navrhovatele a) proti tomuto usnesení byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2019, č. j. 4 As 56/2019-20. Následně navrhovatelé v nyní posuzované věci podáním doručeným soudu dne 19. 2. 2019 doplnili návrh na zrušení opatření obecné povahy o další argumentaci.
19. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. platí, že obsahuje-li návrh obecné náležitosti podání a alespoň jeden návrhový bod, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Z výše citovaného ustanovení tedy plyne, že je zapovězeno pouze následné rozšiřování návrhu na dosud nenapadené části nebo rozšiřování o další návrhové body. Případné rozšíření argumentace k již učiněným návrhovým bodům je však přípustné.

20. V posuzované věci doplnění návrhu ze dne 19. 2. 2019 obsahuje rozsáhlou argumentaci týkající se nezákonnosti rozhodnutí o námitkách (srov. bod 8 odůvodnění). Zatímco část těchto námitek je rozšířením návrhových bodů [konkrétně námitky vymezené shora v odstavci 8 pod písmeny e) až j) a l)], zbývající část argumentace představuje nově uplatněné návrhové body, v nichž navrhovatelé nesouhlasí s vypořádáním dalších konkrétních námitek k návrhu změny územního plánu. V návrhu totiž navrhovatelé jmenovali konkrétní námitky (srov. bod 3 odůvodnění) uvedené v námitkách k návrhu územního plánu, přičemž namítali, že odpůrce vydal změnu územního plánu, „*aniž by se s těmito argumenty věcně a v zákonem předpokládaném rozsahu vypořádal.*“ Zatímco tedy část argumentace v doplnění návrhu obsahuje nové nepřipustné návrhové body, část argumentace pouze blíže rozvádí nedostatečnost vypořádání konkrétních námitek navrhovatelů uvedených v návrhu. Soud se proto zabýval pouze tou částí argumentace, která se vztahuje k nedostatečnému vypořádání těch námitek k návrhu změny územního plánu, které navrhovatelé uvedli již v návrhu.
21. Co se týče způsobu, jakým byly vypořádány námitky k návrhu změny č. 1 územního plánu, zjistil k tomu soud ze správního spisu následující podstatné skutečnosti:
22. Navrhovatelé podali po veřejném projednání konaném dne 9. 8. 2018 námitky proti návrhu změny č. X územního plánu Z.. Společně navrhovatelé uplatnili námitky ve vztahu k pozemku parc. č. X v k. ú. Z., vedené pod pořadovým číslem 36, č. j. 2510/2018. Namítali nezákonnost návrhu územního plánu (námitka č. 1), neboť nerespektuje existující územně plánovací dokumentaci a platný územní plán Z.. Dále uplatnili námitku k vymezení komunikace X (námitka č. 2), která zmenšuje plochu OK (občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá) na pozemku a přetíná pozemek navrhovanou veřejně prospěšnou stavbou na dvě části, v důsledku čehož by navrhovatelé nemohli realizovat stavební záměr. Vymezení komunikace porušuje vlastnická práva navrhovatelů, jestliže zcela bezdůvodně nevyužívá stávajícího vedení komunikace v místě a překládá ji na pozemek navrhovatelů. Námitka č. 3 se vztahovala k veřejné prospěšnosti komunikace X, dle navrhovatelů nejsou splněny podmínky dle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona. V poslední řadě navrhovatelé namítali (námitka č. 4), že napojení navrhované komunikace X na komunikaci č. X (silnice II. třídy) vykazuje technická pochybení. Dle technické normy ČSN 73 6101 by měla být minimální vzdálenost od konce připojovacího pruhu okružní křižovatky k ose nového napojení komunikace X 250 m, což není splněno. Vzhledem k tomu, že vzdálenost činí pouze 20 m, nelze aplikovat ani ústupek dle odstavce 11.2 technické normy. Komunikaci proto nelze vymezit v navrhované podobě. Navrhovatelé dále připojili návrh alternativ vedení komunikace.
23. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách uvedl, že se výše uvedeným námitkám, vedeným pod č. 36, nevyhovuje. Vzhledem k tomu, že se všechny týkají veřejně prospěšné stavby X vymezené na pozemku parc. č. X, k. ú. Z., ve vlastnictví navrhovatelů, vypořádal je společně. V odůvodnění uvedl, že „*navrhovaná místní obslužná komunikace V. B., vymezená jako veřejně prospěšná stavba dopravní infrastruktury X, pro kterou lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit – jedná se o nově navržené zkapacitnění místní komunikace, jejímž úkolem je obsluha navržených zastavitelných ploch X a X pro občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlé, a zejména vytvořit paralelní dopravní napojení pro novou zástavbu v severní části k. ú. P. a K.. Toto dopravní spojení by mělo odlehčit rovněž ulici P.. Protože se jedná o budoucí významnou veřejně prospěšnou stavbu dopravní koncepce založenou návrhem Změny č. X nelze ji vypustit. Při konkrétním návrhu napojení komunikace V. B. na silnici II/X bude*

možné napojení upravit, pokud se najde výhodnější kompromisní řešení, nikoliv však komunikaci vypustit. K námitkám nutno podotknout, že byla podatelem zcela pominuta možnost uplatnit připomínky ve fázi společného jednání o návrhu Změny č. X, nemuselo tak zůstat řešení X beze změn.“

24. Navrhovatel a) dále vznesl námitky ve vztahu k pozemku parc. č. X v k. ú. Z., vedené pod pořadovým číslem 37, č. j. 2547/18. Část námitek byla totožná jako v případě společných námitek navrhovatelů (pořadové č. 36), nad jejich rámec dále navrhovatel a) uplatnil námitku, v níž se neztotožňuje se změnou regulativu funkční plochy ze stávajícího regulativu OK. Zejména nesouhlasí s tím, aby územní plán pro plochu X stanovoval minimální procento zeleně ve výši 20 %. Jedná se o nárůst oproti stávajícímu regulativu, přičemž stavební záměr skladovací haly je navržen a projednáván s tím, že procento zeleně činí 16,5 %.
25. Odůvodnění námitek vedených pod č. 37 je zcela totožné jako odůvodnění námitek č. 36. Nadto odpůrce nevyhověl ani námitce nesouhlasu s regulativem funkční plochy, zejména s tím, aby územní plán pro plochu X stanovoval minimální procento zeleně ve výši 20 %. Rovněž této námitce nebylo vyhověno. V odůvodnění odpůrce uvedl, že *„u této námitky je opět zřejmý nedostatek součinnosti podatele při pořizování návrhu Změny č. X, když v návrhu Změny č. X z 11/2017 pro společné jednání bylo stanoveno pro zastavitelnou plochu X minimální % zeleně ve výši 30 % a tato hodnota byla v návrhu Změny č. X snížena na 20 % a takto bude ponechána, tím je sledované dostatečné ozelenění plošně rozsáhlých areálů.“*
26. Požadavky, které je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitce, vymezil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS. V zásadě mají být stejné jako v případě správních rozhodnutí. Z odůvodnění musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané, jinak by se správní soudy dopouštěly přepjatého formalismu a nepřipustného zásahu do práva na samosprávu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právní jistoty občanů. V navazujícím usnesení ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3836/13, pak Ústavní soud uvedený závěr upřesnil v tom smyslu, že *„[p]osouzení, zda rozhodnutí odpůrce o námitkách stěžovatele, které proti návrhu ZÚR vznesl, naplňuje požadavek náležitého odůvodnění (ve smyslu srozumitelnosti a úplnosti) je pak věcí obecného (správního) soudu, nejde-li o hodnocení zjevně extrémní a svévolné [...]“*
27. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, následně Ústavní soud zdůraznil, že obecný závěr o nebezpečí nepřiměřených požadavků na odůvodnění, jak byl formulován ve výše zmiňovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11, nemá samostatný význam bez vztahu ke konkrétním okolnostem, které by ve skutkových poměrech té které věci odůvodňovaly obavu z ohrožení funkčnosti územního plánování, narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Bez vztahu ke skutkovým okolnostem lze totiž konstatovat toliko to, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný: opatření obecné povahy v takových případech totiž zpravidla, i přes své zvláštnosti, bude materiálně rozhodnutím ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny

základních práv a svobod [srov. odst. 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)]. Je pak nasnadě, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci, jak bylo již výše vyloženo).

28. Rovněž je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).
29. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách k návrhu územního plánu ve světle výše nastíněných judikatorních požadavků kladených na rozhodnutí o námitkách neobstojí. Odpůrci by nebylo možné vytýkat, že všechny námitky vypořádal společně a nereagoval výslovně na každý z dílčích argumentů, pokud by vypořádání námitek tvořilo logický ucelený text, v němž by alespoň implicitně odpověděl na výhrady navrhovatelů. To však v posuzované věci neučinil.
30. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách nikterak nereagoval na konkrétně vymezenou námitku, uplatněnou jak ve společných námitkách navrhovatelů (pořadové č. 36), tak v námitkách navrhovatele a) [pořadové č. 37], podle nichž napojení komunikace X na stávající komunikaci II/X v dané trase není realizovatelné pro rozpor s podmínkami ČSN 73 6101, nezabýval se ani navrženými alternativními trasami vedení komunikace, které navrhovatelé připojili v grafickém znázornění. Touto problematikou se odpůrce nezabýval ani v žádné z dalších částí odůvodnění opatření obecné povahy. V textové části územního plánu odpůrce pouze uvedl, že *„komunikace X představuje zkapacitnění místní komunikace, jejímž úkolem je obsluha navržených ploch obč. vybavení X a X a zejména vytvořit paralelní dopravní napojení pro novou zástavbu v severní části k. ú. P. a K.. Toto dopravní spojení by mělo odlehčit ul. P.“*
31. Za vypořádání se s námitkou nelze považovat ani sdělení odpůrce v rozhodnutí o námitkách, v němž vytkl navrhovatelům, že pokud by uplatnili připomínky ve fázi společného jednání o návrhu změny územního plánu, nemuselo by zůstat řešení komunikace X beze změn.
32. Fáze týkající se návrhu územního plánu jsou v podstatě dvě - návrh územního plánu, o němž se vede společné jednání a vůči němuž může každý uplatnit písemné připomínky (blíže viz § 50 a § 51 stavebního zákona), a upravený a posouzený návrh územního plánu, k němuž se koná veřejné projednání, přičemž nejpozději do 7 dnů ode dne jeho konání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby (tj. vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem, oprávněný investor a zástupce veřejnosti) námitky. Každá z těchto fází vztahujících se k návrhu územního plánu má svůj smysl. První fáze je jakousi předsunutou fází, kdy se na základě připomínek a stanovisek dotčených orgánů ladí podoba návrhu. Výsledkem je upravený a posouzený návrh, který je poté základem pro druhou fázi, která je již rozhodující fází z hlediska dotčených osob, které v tomto

okamžiku uplatňují své námitky, jako privilegovanou formu výhrad, kterou nestačí pouze vypořádat (jako připomínky), ale je nutno o ní rozhodnout v souladu s § 53 odst. 1 větou první stavebního zákona. Navrhovatelé tedy sice mohli uplatnit připomínky týkající se řešení komunikace X již ve fázi společného jednání, na jejichž základě mohl být případně návrh změny územního plánu upraven, ale plnohodnotné námitky mohli vznést teprve až v závěrečné fázi přípravy návrhu územního plánu, což také učinili. Skutečnost, že neuplatnili připomínky ve fázi společného jednání nelze navrhovatelům nikterak vytýkat, ani tato skutečnost nezbavuje odpůrce povinnosti řádně vypořádat námitky navrhovatelů a odůvodnit zvolenou variantu vedení komunikace X.

33. Rozhodnutí o shora uvedené námitce navrhovatelů je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění není zřejmé, proč odpůrce nebylo námitkám vyhověno, proč byl zvolen právě tento konkrétní způsob napojení komunikace na silnici II/X a proč není možné zvolit jiné řešení, které by bylo šetrnější z hlediska zásahu do vlastnických práv navrhovatelů.
34. S ohledem na skutečnost, že ani z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nelze zjistit, proč odpůrce zvolil konkrétní variantu trasy pro koridor komunikace X a jejího napojení na silnici II/X, se soud nemohl dále zabývat věcným přezkumem zákonnosti a přiměřenosti umístění komunikace X na pozemcích navrhovatelů. Tím však není řečeno, že veřejně prospěšnou komunikaci X na pozemcích navrhovatelů tak, jako to učinil odpůrce, vymezit nelze. Je však nezbytné, aby řešení zanesené v územním plánu, proti němuž navrhovatelé, brojili řádně a včas uplatněnými námitkami, řádně odůvodnil a vysvětlil, proč eventuální veřejný zájem na tomto záměru převažuje nad jeho údajně velmi závažnými dopady do práv navrhovatelů.

Závěr a náklady řízení

35. Ze shora uvedených důvodů soud návrhu vyhověl a postupem podle § 101d odst. 2 věty první a § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. zrušil část napadené změny územního plánu, a to pro nepřezkoumatelnost týkající se zejména rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Napadený územní plán však soud zrušil pouze v rozsahu textové a grafické části vymezující koridor X pro komunikaci „V. B.“, a to v celé ploše tohoto koridoru. Koridor pro tuto komunikaci totiž tvoří z funkčního hlediska jeden nedělitelný celek a jeho zbylá část by v případě částečného zrušení pouze ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatelů již nemohla plnit svoji funkci. Jde tedy o řešení racionální a přiměřené, které navíc ani nevybočuje z mezí návrhového petitu.
36. Ve zbylém rozsahu (tj. ve vztahu ke zbylé části území regulovaného napadenou změnou) byl návrh navrhovatelů neopodstatněný, proto jej ve zbytku soud zamítl.
37. Soud dále zvažoval případné následky spojené se zrušením dotčené části změny územního plánu. Odpůrce vyjádřil v napadené změně územního plánu jasnou vůli k tomu, aby byla v budoucnu vybudována komunikace propojující silnici II/X s obcí K. a severní částí k. ú. P.. Na realizaci tohoto záměru lze spatřovat veřejný zájem. Je tedy na odpůrci, aby po zrušení koridoru vymezujícího předmětnou komunikaci učinil v případě potřeby nezbytné kroky a případně znovu vymezil koridor pro tuto komunikaci novou změnou územního plánu. Konkrétní trasa přitom může být vymezena vícero způsoby, přičemž odpůrce má v mezích zákona možnost volby nejvhodnějšího řešení. Vzhledem k tomu, že soud zrušil napadenou změnu územního plánu toliko z důvodů její nepřezkoumatelnosti, nelze a

priori vyloučit ani to, aby byl koridor znovu vymezen v totožné trase, pokud samozřejmě odpůrce tento postup řádně odůvodní a zejména se vypořádá se všemi námitkami, které mohou být vzneseny navrhovateli (případně jinými dotčenými osobami). Za této situace soud tedy shledal, že je vhodné odložit účinnost zrušujícího výroku tak, aby odpůrci vznikl přiměřený časový prostor k zahájení přípravy nové změny územního plánu, případně též k postupu podle § 97 odst. 1 stavebního zákona, tj. vydání územního opatření o stavební uzávěře. Za dobu dostatečnou k provedení těchto úkonů soud považuje dobu cca 6 měsíců, a proto zrušil předmětnou část změny územního plánu ke dni 31. 12. 2019.

38. Argumentací osoby zúčastněné na řízení se soud blíže nezabýval, neboť se vztahuje k pozemkům v ploše, která není zrušením části územního plánu nikterak dotčena a nevztahuje se nikterak k návrhovým bodům uplatněným navrhovateli. Podrobné vypořádání jejich námitek by s ohledem na předmět řízení bylo nadbytečné.
39. Soud neprovedl pro nadbytečnost důkazy navržené navrhovateli, neboť jde buď o listiny, které jsou součástí správního spisu, jehož obsah nemusí být předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS), anebo byly navrženy k prokázání skutečností, které nejsou pro posouzení věci rozhodné.
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že návrhové body navrhovatelů směřovaly výlučně proti vedení koridoru X pro komunikaci „V. B.“ přes pozemky v jejich vlastnictví, je zjevné, že petit návrhu dožadující se zrušení celé změny územního plánu byl nad rámec jejich dotčení takto nepřiléhavě formulován jen mimoděk a bez jakékoliv naděje na úspěch. Proto soud pro účely úspěšnosti hodnotil pouze úspěch navrhovatelů ve vztahu k pozemkům, k nimž se argumentace vztahovala, a vycházel z toho, že výrok II o zamítnutí zbylé části návrhu má pouze formální význam.
41. Navrhovatelé fakticky brojili pouze proti regulaci jejich pozemků parc. č. X a X v k. ú. Z., přičemž ve vztahu k regulaci této lokality byli zcela úspěšní, a proto jim soud přiznal náhradu nákladů řízení v plném rozsahu. Odpůrkyně vůči nim nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch.
42. Náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků ve výši 10 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupkyně navrhovatelů provedla v souvislosti s tímto řízením tři úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, seps návrhu na zahájení řízení a seps dalšího podání ve věci samé. Odměna za jeden úkon právní služby činí dle ustanovení § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, přičemž dle ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu náleží zástupci za každou zastupovanou osobu odměna snižená o 20 %, tedy ve výši 2 480 Kč. Výše odměny zástupkyně tak činí celkem 7 440 Kč za zastoupení každého z navrhovatelů. Vedle odměny přísluší zástupkyni navrhovatelů též náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z uvedených tří úkonů právní služby dle ustanovení § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Jelikož zástupkyně žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, patří k nákladům řízení též částka odpovídající sazbě daně ve výši 21 % vypočtená z odměny za zastupování a z náhrad, tedy z částky 27 662 Kč, v zaokrouhlené

výši 3 314 Kč. Náklady navrhovatelů tedy celkem činí 29 094 Kč, a každému z navrhovatelů tak náleží na náhradě nákladů řízení částka ve výši 14 547 Kč odpovídající jedné polovině celkových nákladů.

43. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož krajský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, bylo o jejím právu na náhradu nákladů řízení rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve IV. výroku tohoto rozsudku.

Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. června 2019

Olga Stránská, v. r.

předsedkyně senátu