



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelky: **MUDr. V. H.**, zastoupena Mgr. Janem Tejkalem, advokátem se sídlem Mezníkova 13, Brno, proti odpůrci: **statutární město Zlín**, se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) VALSTAV ZLÍN GROUP, spol. s r. o., se sídlem Kvítková 4323, Zlín, II) P. P., III) Ing. O. D., IV) D. H., V) B. H., VI) doc. Ing. arch. K. H., VII) B. S., VIII) Ing. arch. E. R., o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011 – územního plánu města Zlín – schváleného usnesením zastupitelstva statutárního města Zlín dne 15. 12. 2011, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2012, čj. 63 A 3/2012 – 100,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2012, čj. 63 A 3/2012 – 100, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Navrhovatelka podala dne 29. 6. 2012 návrh na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011 – územního plánu města Zlín –, které dne 15. 12. 2011 schválilo zastupitelstvo statutárního města Zlín. Navrhovatelka se domáhala zrušení tohoto opatření obecné povahy v části tvořené plochami č. 231, 486, 525 a 1079 nacházejících se v lokalitě Vršava.

[2] Navrhovatelka uvedla, že spolu se svým manželem vlastní rodinný dům (budova bez čísla popisného i evidenčního) na stavební parcele č. 7875 a dále tuto stavební parcelu a pozemky p. č. 3700/12 a 3714/17, vše v katastrálním území Zlín, obci Zlín. Uvedené pozemky bezprostředně sousedí s plochami, jejichž zrušení se navrhovatelka domáhala. Opatření obecné povahy byly původně nezastavitelné plochy č. 231, 486, 525 a 1079 vymezeny jako plochy zastavitelné. Navrhovatelka namítala, že touto změnou byla zkrácena na svém vlastnickém právu, a to v podobě poklesu hodnoty svého majetku v důsledku snížení pohody bydlení, omezení užívání svých nemovitostí oproti dosavadnímu stavu. Současně tvrdila, že byla zkrácena i na právu na příznivé životní prostředí. Navrhovatelka uplatnila v návrhu na zrušení opatření obecné povahy řadu konkrétních návrhových bodů.

II.

Právní názor krajského soudu

[3] Krajský soud návrhu na zrušení části opatření obecné povahy v plném rozsahu vyhověl.

[4] Soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o námitkách navrhovatelky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách nereagoval na tvrzení navrhovatelky, že dosud nezastavěné plochy v území jsou označovány jako zastavěné plochy v rozporu se skutečností. Vůbec se nevěnoval části námitek poukazující na neuspokojivé řešení dopravního napojení plochy č. 231. Nezabýval se ani tvrzením, že nejsou splněny předpoklady pro vymezení nových zastavitelných ploch, neboť nebyly zcela vyčerpány možnosti zástavby ve stávajících plochách. Odpůrce se rovněž nevyjádřil k výhradám navrhovatelky ohledně dopadů vymezení nových zastavitelných ploch na stávající zástavbu. Vyjádření k námitkám týkajících se řešení odtokových poměrů, ochranného pásma lesa a krajinného rázu je velmi úsporné až strohé.

[5] Důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy, plochy č. 486, je nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách je uvedeno, že tato plocha není zastavitelná objekty. Z textové části územního plánu a textové části jeho odůvodnění však vyplývá, že je v dané ploše možné postavit rekreační zařízení nebo penzion. V rozporu se zákonem nedošlo ve vztahu k této ploše k řádnému a jednoznačnému vyhodnocení využití zastavěného území, byl tedy porušen § 53 odst. 5 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[6] Důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy, ploch č. 525 a 1079, byla vada procesu pořizování územního plánu. Poté, co byl upravený návrh územního plánu opakovaně projednán, došlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu spočívající ve vytvoření nových zastavitelných ploch č. 525 a 1079. Po této úpravě se již nové veřejné projednání nekonalo, dotčené orgány ani veřejnost se k této úpravě návrhu územního plánu nemohly vyjádřit.

[7] Opatření obecné povahy dle krajského soudu postrádá hlavní argument, z něhož by byla dovozována potřeba vymezení nových zastavitelných ploch pro individuální bydlení,

pokračování

konkrétně plochy č. 231. Odpůrce tedy řádně nevyhodnotil a neodůvodnil potřebu vymezení nové zastavitelné plochy pro bydlení, jak mu ukládá § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona. Porušení tohoto ustanovení je důvodem pro zrušení opatření obecné povahy minimálně v části týkající se vymezení nových zastavitelných ploch. Navrhovatelka zcela oprávněně poukazovala na to, že v lokalitě Vršava lze stále ještě využívat k umístování staveb individuálního bydlení stávající plochu č. 940. Tvrzení odpůrce, že zemědělský půdní fond vyšších tříd ochrany není navrhován k zástavbě, se nezakládá na pravdě. V případě plochy č. 231 se 2,355 ha z celkových 2,488 ha půdy nachází ve II. třídě ochrany. I když dotčený orgán na úseku ochrany zemědělského půdního fondu vydal souhlasné stanovisko k návrhu územního plánu, nemůže odpůrce rezignovat na povinnosti uložené mu zákonem, tedy respektovat požadavky kladené na územní plánování ohledně ochrany zemědělského půdního fondu. Záběr zemědělského půdního fondu je zcela neodůvodněný, a tedy nezákonný. Nelze připustit, aby tento poměrně rozsáhlý záběr velmi kvalitní zemědělské půdy nebyl odůvodněn v souladu s požadavky zákona.

III.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti

[8] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Namítá, že přístup soudu byl příliš aktivistický, nerespektoval ustálenou judikaturu, dle níž má být soud při přezkumu územních plánů zdrženlivý, není oprávněn stanovit, jakým způsobem má být určitá plocha využita. Soud vytrhl z kontextu celého územního plánu plochu o rozloze necelých 3 ha. Přitom nezohlednil, že na tvorbu zcela nového územního plánu není možno klást stejné nároky jako na tvorbu změny územního plánu. Ve výsledku tedy krajský soud přiznal navrhovatelce více práv, než která ve skutečnosti má, a naopak odňal stěžovateli právo rozhodovat o svém území.

[10] Krajský soud dle stěžovatele nevzal do úvahy žádný z argumentů uplatněných stěžovatelem ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ani se s nimi jiným způsobem nevypořádal. Tím porušil princip rovnosti účastníků.

[11] Stěžovatel namítá, že soud pochybil při posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatelky. Ta totiž v předmětné lokalitě nevlastní žádné nemovitosti, s lokalitou přímo sousedí jen nezastavěná parcela navrhovatelky, nikoliv však rodinný dům ani zahrada. Je nepřiměřené, aby soud chránil vlastníky pozemků tím, že omezí vlastníky jiných pozemků, u nichž došlo ke změně způsobu využití plochy. V situaci, kdy zákon umožňuje dotčeným vlastníkům uplatnit v procesu pořizování územního plánu námitky, je návrh na zrušení opatření obecné povahy opírající se o návrhové body, které byly coby námitky proti návrhu územního plánu stěžovatelem vypořádány, zneužitím procesních práv. Podstatou námitek navrhovatelky bylo zabránit jakékoliv další stavební činnosti v předmětné lokalitě, a to ve snaze uchovat si co největší komfort výkonu vlastnického práva. Navrhovatelka však napadeným opatřením obecné povahy nebyla zkrácena na rozsahu možného výkonu svého vlastnického práva, ani na právu na příznivé životní prostředí. Neexistuje právo na zachování výhledu či kvality rozhledu, právo na vymezení

nezastavitelného pásu na cizím pozemku. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka je od plánované výstavby oddělena pásem zeleně, nelze hovořit ani o zásahu do práva na soukromí. Výtky vůči konkrétním dopadům plánovaného zastavění lokality stavbami pro rodinné bydlení je třeba uplatňovat až v územním řízení. Způsob vypořádání námitek navrhovatelky v opatření obecné povahy považuje stěžovatel za dostatečný. Dostatečně je zdůvodněn i zábor zemědělského půdního fondu, k záboru v této lokalitě došlo z důvodu nesouhlasu dotčeného orgánu se zábořem v jiných lokalitách. Proto došlo k rozmělnění zastavitelných ploch do více menších tak, aby bylo respektováno jednak právo na příznivé životní prostředí, jednak koncepce rozvoje města.

[12] Stěžovatel uvádí, že nechápe, jak by měl prokazovat nemožnost využití zastavitelných ploch. Není v jeho moci nutit vlastníky pozemků, aby je zastavěli nebo jejich zástavbu umožnili. Sporná lokalita nepředstavuje typickou venkovskou oblast, nýbrž navazuje na městskou zástavbu. Jedná se pouze o 9 rodinných domů. Argument výrazným dopravním zatížením lokality je scestný. Jde v podstatě jen o obavu navrhovatelky, že se prodlouží doba cestování do zaměstnání. Plocha č. 486 může být zastavěna pouze jednou budovou, nikoliv více objekty, jak tvrdí navrhovatelka. Ani ve vztahu k této ploše neshledává stěžovatel navrhovatelku aktivně legitimovanou, stěžovatel tuto plochu určil ke stejnému využití, k němuž je již nyní využívána. Plochy č. 525 a 1079 jsou tak zanedbatelné, stanovení způsobu jejich využití je důsledkem dynamičnosti procesu pořizování územního plánu, že není legitimní požadovat konání nového veřejného projednání. Názor krajského soudu je nadměrně formalistický.

[13] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

Vyjádření navrhovatelky ke kasační stížnosti

[14] Navrhovatelka ve svém vyjádření ze dne 8. 3. 2013 k otázce aktivní věcné legitimace uvedla, že pojem „dotčenosti“ je třeba vykládat širěji než jen tak, že může být naplněn toliko u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. Navrhovatelka zpochybňuje rovněž tezi stěžovatele, že krajský soud nedostal pravidlům pro přezkum opatření obecné povahy. Soud byl vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nelze mu tedy vytýkat, že vytrhl z kontextu jednu lokalitu, jíž se zabýval.

[15] Navrhovatelka dále uvedla, že § 55 odst. 3 stavebního zákona nelze vztahovat výlučně na formální změnu územního plánu, ale též na případy, kdy dochází ke změně formou přijetí nového územního plánu. V opačném případě by byl vytvořen prostor pro obcházení zákona. NSS v rozsudku čj. 8 Ao 6/2011 – 87 uvedl, že je třeba v potřebné a přezkoumatelné míře podrobnosti zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je nelze použít k nové výstavbě, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité. Mezi úkoly územního plánování patří i prověřovat a posuzovat potřeby změn v území a jejich rizik s ohledem na možnost poškození životního prostředí, jehož součástí je i zemědělský půdní fond. Navrhovatelka v řízení před krajským

pokračování

soudem doložila, že v lokalitě Vršava existuje značné množství nezastavěných stavebních pozemků (proluk) a není zde dán žádný veřejný zájem na rozšiřování zastavitelných ploch před využitím těchto stávajících zastavitelných ploch.

[16] Tvzení stěžovatele, že v ploše č. 231 bude umístěno pouze 9 rodinných domů, se patrně opírá o územní studii. Ta však byla vytvořena pouze pro část této lokality. Pokud jde o lokalitu č. 486, krajský soud přiléhavě demonstroval, jak nesrozumitelně je v územním plánu vymezen způsob jejího využití. Lokalita Vršava je výrazně dopravně zatěžována již dnes, neboť je na páteřní síť městské silniční dopravní infrastruktury napojena pouze v jediném bodě. Nový územní plán problém dopravní obslužnosti tohoto území dále eskaluje, namísto toho, aby ho řešil.

[17] Navrhovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[18] VALSTAV ZLÍN GROUP, spol. s r. o. [osoba zúčastněná na řízení ad I)] ve svém vyjádření ze dne 5. 3. 2013 uvedla, že koupila pozemky v lokalitě Vršava před vydáním nového územního plánu. Pozemky se nacházely v ploše č. 94 A a byly předchozím územním plánem určeny k zastavění. Na přípravu investičního záměru výstavby rodinných domů na svých pozemcích již vynaložila významné finanční prostředky. V roce 2011 požádala o vydání územního rozhodnutí na umístění inženýrské infrastruktury. Řízení však dosud nebylo skončeno. V mezidobí byl vydán nový územní plán města Zlín, v němž se plocha č. 94 A stala součástí plochy č. 231. Jelikož krajský soud zrušil územní plán v rozsahu celé plochy č. 231, došlo ke zmaření její investice a ke vzniku značné škody.

[19] Osoby zúčastněné na řízení ad IV) a V) ve svém vyjádření ze dne 4. 3. 2013 uvedly, že jsou vlastníky pozemků, které náleží do ploch, jež byly předmětem řízení před krajským soudem. Pozemky koupily v listopadu 2010 se záměrem výstavby rodinného domu. Dle tehdy platného územního plánu byly tyto pozemky součástí plochy č. 94 A a jednalo se o stavební pozemky. Nyní již měly být vybudovány inženýrské sítě, což se však nestalo, neboť dosud nebylo vydáno územní rozhodnutí o jejich umístění. Tím došlo ke zmaření investice osob zúčastněných na řízení a vznikla jim značná škoda, protože na pozemku nemohou stavět, ani jej prodat (z důvodu absence inženýrských sítí).

VI.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné již v úvodu uvést, že stěžovatel v kasační stížnosti, resp. jejím doplnění, formuluje kasační námitky značně obecně. Zpravidla se omezuje na popření správnosti závěru, aniž by sám poukázal na skutečnosti vyplývající ze správního spisu nebo poskytl vlastní výklad aplikované právní normy. Tento styl argumentace stěžovatele vede k tomu, že Nejvyšší správní soud nemůže

hodnotit právní názory krajského soudu z toho pohledu, zda ob stojí v konfrontaci s konkrétními, individualizovanými výtkami obsaženými v kasační stížnosti, neboť stěžovatel žádné takové výtky či snad konkurující výklad norem nepředložil. Soud se tak může omezit pouze na zkoumání otázky, zda krajský soud své závěry řádně odůvodnil, a zda v obecné rovině jeho závěry ob stojí. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78 (č. 2162/2011 Sb. NSS; zvýraznění doplněno), uvedl: „[M]íra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ Stejně je třeba přistupovat i ke kasačním námitkám.

VI.A.

Obecné námitky k postupu krajského soudu

VI.A.1.

Námítka vytržení jedné lokality z kontextu celého územního plánu

[22] Stěžovatel krajskému soudu vyčítá, že vytrhl jednu lokalitu o výměře méně než 3 ha z kontextu celého územního plánu a tou se zabýval. K této obecné výtce Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Jestliže navrhovatelka napadla pouze část opatření obecné povahy, konkrétně plochy č. 231, 486, 525 a 1079, krajský soud zcela oprávněně zaměřil svoji přezkumnou činnost právě a jen na tuto část opatření obecné povahy. Lze dodat, že i v takovém případě musí krajský soud zohlednit, že se jedná pouze o část napadeného opatření obecné povahy, kterou je třeba vnímat v kontextu celého opatření obecné povahy. Stěžovatel však svoji kasační námitku blíže nespecifikoval, a proto se rovněž Nejvyšší správní soud omezil pouze na shora uvedené úvahy obecného rázu. Neshledal přitom, že by se krajský soud proti tomuto obecnému přístupu k přezkumu opatření obecné povahy provinil.

VI.A.2.

Podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jako zneužití práva

[23] K další výtce stěžovatele je třeba uvést, že počínání navrhovatelky, která v procesu pořizování územního plánu uplatnila námitky k návrhu územního plánu a následně s využitím těchto námitek napadá zákonnost části územního plánu soudní cestou, nepředstavuje zneužívání procesních práv. Je logické, že jednotlivec, jenž není spokojen se způsobem vyřízení svých námitek v řízení před správním orgánem, se obrátí kvůli ochraně svých práv na soud, přičemž využije tutéž argumentaci, kterou uplatnil již v řízení před správním orgánem. Na takovém postupu není nic podivného, zneužívajícího či snad šikanózního, co by mělo vést k odepření soudní ochrany. Jsou-li veřejná subjektivní práva jednotlivců pod ochranou správních soudů, pak je zcela pochopitelné, že arbitrem mezi jednotlivci a správními orgány ve sporu o zákonnost správních aktů jsou právě soudy, jejichž úkolem je posoudit zákonnost správních aktů a poskytnout ochranu právům dotčených jednotlivců.

VI.A.3.

Zohlednění vyjádření stěžovatele k návrhu krajským soudem

pokračování

[24] Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že nevzal v potaz žádný argument stěžovatele obsažený ve vyjádření k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. K tomu soud uvádí, že základním úkolem krajského soudu při projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je vyčerpat všechny návrhové body, uvést, proč je považuje za důvodné či naopak nedůvodné, jinak by bylo jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Přitom je samozřejmě povinen vycházet rovněž z vyjádření odpůrce a osob zúčastněných na řízení. Tvrzení stěžovatele, že krajský soud nevzal v potaz jeho argumentaci, není pravdivé. Stěžovatel však patrně zaměňuje slovesa „vzít v potaz“ a „ztotožnit se“. Krajský soud každý ze svých dílčích závěrů v dostatečné míře podrobnosti vypořádal, ať již přisvědčil navrhovatelce (převážná část návrhových bodů), nebo stěžovateli (např. návrhový bod týkající se nedostatku posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí). Ze skutečnosti, že se krajský soud neztotožnil s argumentací stěžovatele, nelze dovozovat, že se s ní neseznámil, nevzal ji v úvahu. Tím, že krajský soud jasně formuloval své právní hodnocení jednotlivých návrhových bodů, vypořádal i obranu stěžovatele proti návrhu obsaženou ve vyjádření.

VI.A.4.

Obecně ke způsobu vypořádání námitek navrhovatelky k návrhu územního plánu

[25] Stěžovatel kritizuje, že mělo-li by se každému jednotlivci dostat pozornosti v takové míře, jak požaduje krajský soud, nebylo by možné u větších územních celků přijmout žádný územní plán. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vymezuje okruh osob, jimž přísluší právo podat námitky proti návrhu územního plánu. Dle § 172 odst. 5 správního řádu rozhoduje o námitkách orgán, který rozhoduje o vydání opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Na rozhodnutí o námitkách je přitom třeba klást stejné obsahové požadavky jako na klasické individuální správní rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Pokud tedy oprávněná osoba uplatní proti návrhu územního plánu námitky, je povinností orgánu vydávajícího územní plán rozhodnout o nich a důvody svého rozhodnutí vyložit. Samozřejmě konkrétní požadavky na detailnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou dány v první řadě konkrétností samotných námitek.

[26] Ohledně způsobu, jakým vypořádal námitky navrhovatelky, stěžovatel uvádí, že „učinil v daném čase a místě maximum“. Bez bližšího vysvětlení trvá na tom, že rozhodnutí je v kontextu celého opatření obecné povahy přezkoumatelné. Jelikož je však námitka stěžovatele naprosto abstraktní, omezí se Nejvyšší správní soud na konstatování, že rozsudek krajského soudu je v této části plně přezkoumatelný, a stěžovateli nic nebránilo v tom, aby proti konkrétním výtkám krajského soudu uplatnil stejně konkrétní argumentaci v řízení o kasační stížnosti.

[27] Následně stěžovatel uplatnil několik konkrétních kasačních námitek, přičemž současně zpochybnil aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky. Vzhledem k tomu, že navrhovatelkou vlastněné nemovitosti netvoří součást napadených ploch územního plánu, přičemž se podstatně liší vzdálenost jednotlivých napadených ploch od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky, stejně jako způsob jejich funkčního využití, postupoval Nejvyšší správní soud při posuzování námitek dle toho, k jaké ploše se upínají, přičemž se vždy nejprve zabýval aktivní věcnou legitimací navrhovatelky ve vztahu ke konkrétní ploše

územního plánu. Vyšel přitom z právního názoru, dle něhož není navrhovatel aktivně věcně legitimován ve vztahu k těm námitkám týkajícím se pochybení odpůrce, u nichž navrhovatel netvrdí dotčení své právní sféry v důsledku tohoto pochybení a toto dotčení právní sféry ani nevyplyvá ze správního či soudního spisu. Takové návrhové body jsou proto *per se* nedůvodné (viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 Aos 2/2012 – 53 ve věci *zásad územního rozvoje Středočeského kraje*).

VI.B.

Námitky týkající se plochy č. 231

Aktivní věcná legitimace navrhovatelky

[28] Krajský soud dle stěžovatele nesprávně posoudil aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky, neboť mezi obytnou budovou ve vlastnictví navrhovatelky a napadenou částí opatření obecné povahy je jistá vzdálenost vyplněná pásem zeleně. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud ve svém rozsudku správně vyšel z toho, že existuje rozdíl mezi aktivní žalobní legitimací a aktivní věcnou legitimací, přičemž správně poukázal na to, že pro úspěch návrhu je rozhodující, zda navrhovatelka skutečně byla na svých právech zkrácena přijatým opatřením obecné povahy (s. 17 a 31 rozsudku krajského soudu). Krajský soud v napadeném rozsudku nevyslovil závěr, že navrhovatelka byla skutečně zkrácena na svých hmotných právech, jejichž dotčení tvrdila (vlastnické právo, právo na příznivé životní prostředí). Konstatoval však, že přezkoumávané opatření obecné povahy trpí vadami, stejně jako řízení, které předcházelo jeho přijetí. Tyto vady přitom mohou mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy v napadené části, resp. nelze spolehlivě vyloučit, že neměly vliv na obsah příslušné části opatření obecné povahy.

[29] Nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky přímo přiléhají k ploše č. 231, jejíž zákonnost byla návrhem na zrušení opatření obecné povahy napadena. Vzhledem k tomu, že přijetím nového územního plánu města Zlín byla tato plocha, jejíž rozsah je vcelku významný a oproti předchozí územněplánovací dokumentaci byl zvětšen na 2,488 ha, určena k zastavění, lze důvodně předpokládat, že vlastnické právo stěžovatelky k jejím nemovitostem, a to nejen k budově, ale též k pozemkům využívaným jako zahrada, je tímto dotčeno. Z pouhé skutečnosti, že mezi napadenými plochami a obytnou budovou ve vlastnictví stěžovatelky je jistá vzdálenost, nelze dovozovat, že určením funkčního využití plochy jako zastavitelné nebylo dotčeno vlastnické právo navrhovatelky. Vzdálenost mezi budovou ve vlastnictví navrhovatelky a plochou č. 231 není s ohledem na velikost této plochy a plánovaný způsob jejího využití takový, aby bylo lze najisto postavit, že vlastnické právo navrhovatelky nebylo dotčeno, tedy vyloučit, že emise (jakéhokoliv druhu) vznikající budoucím využíváním plochy č. 231 nezasáhnou nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky. Pozemky ve vlastnictví navrhovatelky, vedoucí od budovy v jejím vlastnictví k ploše č. 231, byť jsou užívány jako zahrada, jsou zahrnuty v územním plánu ve stabilizované ploše BI – individuální bydlení. Jedná se tedy o pozemky, které lze využít k zastavění stavbami pro individuální bydlení.

[30] Navrhovatelka je ve vztahu k ploše č. 231 aktivně věcně legitimována. Na tomto závěru nic nemění ani podmínka uložená územním plánem spočívající v povinnosti zpracovat územní studii, neboť v procesu pořizování územní studie a její akceptace jako podkladu pro rozhodování v území nedisponují vlastníci dotčených nemovitostí žádnými

pokračování

právy. Ochranu právům vlastníků je proto třeba poskytovat již ve fázi vydání územního plánu, nikoliv ji odkládat až do fáze zpracování územní studie.

[31] Právě řečené samozřejmě ještě bez dalšího neznamena, že stěžovatelka byla spornou částí územního plánu zkrácena na svých hmotných právech. Krajský soud nedospěl k závěru, že přiřazení stanoveného funkčního využití k dané ploše je po věcné stránce v rozporu se zákonem. Pouze poukázal na to, že opatření obecné povahy a řízení, předcházející jeho vydání, vykazují závažné vady procesního rázu. Rozsudek krajského soudu proto nelze interpretovat, jak činí stěžovatel, tedy jako zkrácení vlastníků pozemků nacházejících se v předmětných plochách na jejich právech ve prospěch favorizování vlastnického práva navrhovatelky. Argumentace stěžovatele týkající se kolize práv a zájmů různých vlastníků nemovitostí v dané lokalitě a nutnosti jejich uspořádání, což je výlučně v pravomoci obce jakožto územně samosprávného celku, se zcela míjí s důvody rozsudku krajského soudu. Krajský soud se totiž těmito otázkami odpovídajícími pátému kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, který krajský soud ve svém rozsudku s odvoláním na judikaturu NSS vymezil, nezabýval. Zastavil se u třetího kroku tohoto algoritmu, jímž je zkoumání zákonnosti procesu pořízení a projednání územního plánu. V tomto procesu shledal závažné vady, z nichž dovodil, že mohou mít vliv na zákonnost příslušné části územního plánu (plocha č. 231). To plně dostačovalo pro zrušení napadené části opatření obecné povahy (plocha č. 231). Zákonnost obsahu napadené části opatření obecné povahy, tzn. věcného řešení území a uspořádání jednotlivých zájmů v něm, soud nezkoumal.

[32] Krajský soud naprosto konkrétně a srozumitelně pojmenoval jednotlivé vady. Je na stěžovateli, aby tyto vady odstranil a opětovně rozhodl o vymezení ploch ve zrušené části opatření obecné povahy a jejich funkčního využití. Soud nikterak nepředjímá, k jakému funkčnímu využití by měly být předmětné plochy ve výsledku určeny.

[33] Navíc je třeba doplnit, že se stěžovatel řádně nevypořádal s námitkami navrhovatelky vztahujícími se k ploše č. 231 a tím ji zkrátil na jejich procesních právech. Nelze vyloučit, že tím nebyla zkrácena též na právech hmotných, neboť navrhovatelka je ve vztahu k ploše č. 231 aktivně věcně legitimována.

Odůvodnění záboru zemědělského půdního fondu

[34] Stěžovatel namítá, že zábor zemědělského půdního fondu byl odůvodněn dostatečným způsobem. Ve vztahu k celé aglomeraci města jde o zábor nepatrný, jedná se o reakci na průběh přijímání územního plánu a negativní stanoviska dotčených orgánů, kvůli nimž nebylo možné provést zábor většího rozsahu, a proto se přikročilo k rozmělnění záboru do menších ploch tak, aby byla udržena koncepce rozvoje města a současně bylo vyhověno požadavkům ochrany životního prostředí. Ačkoliv je ochrana nezastavěného území platnou zásadou územního plánování, nemůže být její aplikace bezbřehá, je třeba zachovat princip proporcionality a přiměřenosti.

[35] Ze spisové dokumentace, především pak stanovisek Ministerstva životního prostředí jakožto dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, je zřejmé, že v průběhu pořizování nového územního plánu došlo ke snížení rozlohy záboru zemědělského půdního fondu. Pořizovatel byl ze strany ministerstva opakovaně upozorněn na to, že zejména zábor zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany musí být řádně

odůvodněn (např. stanovisko ze dne 4. 11. 2008). Ministerstvo nakonec vydalo ke schválenému návrhu kladné stanovisko (viz stanovisko ze dne 23. 11. 2011 ve spojení se stanoviskem ze dne 14. 12. 2011). Z toho lze dovodit, že považovalo zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu v opatření obecné povahy za dostatečné. To však nikterak nebrání tomu, aby soud v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy správnost tohoto názoru dotčeného orgánu přezkoumal a sám si učinil úsudek o zákonnosti stanoviska dotčeného orgánu [viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 – 62, část V.2. písm. d)].

[36] Krajský soud ve svém rozsudku zrekapituloval obsah aplikovatelných norem, tj. § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, jejichž účelem je kvantitativní ochrana zemědělského půdního fondu při územněplánovací činnosti. Z § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jednoznačně plyne, že pořizovatelé a projektanti územněplánovací dokumentace jsou povinni řídit se zásadami ochrany uvedenými v § 4 téhož zákona, navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.

[37] Z textové části odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že pořizovatel územního plánu obecně odůvodnil zábor zemědělského půdního fondu dle jednotlivých kritérií obsažených v pokynu Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996, čj. OOLP/1067/96, k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Z tohoto pokynu plyne, že zemědělský půdní fond zařazený do II. třídy ochrany je vysoce chráněný a jen podmíněně zastavitelný. U zemědělské půdy zařazené do III. třídy ochrany je její užití k výstavbě přípustné, ovšem teprve u IV. třídy ochrany lze hovořit o běžném využití půdy k výstavbě.

[38] Obecné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu, jak je obsaženo v textové části odůvodnění opatření obecné povahy, by bylo možno akceptovat ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoliv však ve vztahu k II. třídě ochrany. Tím spíše ne, že navrhovatelka výslovně ve svých námitkách poukázala na to, že má dojít k záboru vysoce chráněné zemědělské půdy. Celková rozloha plochy č. 231 činí 2,488 ha, z toho 2,355 ha se nachází v I. a II. třídě ochrany. Tato plocha je tedy z převážné většiny tvořena velmi kvalitní zemědělskou půdou s vysokým produkčním potenciálem. Pořizovatel územního plánu, a potažmo tak ani stěžovatel, nezdůvodnil, proč zrovna zábor této plochy je nezbytný. Má-li dojít v důsledku vydání územního plánu k záboru vysoce kvalitní zemědělské půdy, je legitimní požadovat, aby pořizovatel územního plánu zvlášť u každé plochy (popř. souhrnně ve vztahu k určité lokalitě) odůvodnil, proč je toto řešení nezbytné. Na to však stěžovatel zcela rezignoval. Ani v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, která na tento problém poukazovala, nejsou uvedeny důvody záboru vysoce chráněné zemědělské půdy. Pouhá skutečnost, že v průběhu pořizování územního plánu došlo k významné redukci záboru zemědělského půdního fondu, ještě neznamená, že se nelze obejít bez záboru plochy č. 231. Z odůvodnění opatření obecné povahy vůbec nevyplývá, že by schválené řešení bylo porovnáváno s jinou variantou, nad níž výsledné řešení „zvítězilo“.

pokračování

[39] Během pořizování územního plánu byl sice zpracován variantní koncept, ten však byl zaměřen pouze na prověření různých variant vedení dopravní infrastruktury a územního systému ekologické stability. Důsledkem různých řešení dopravní infrastruktury samozřejmě byla odlišná výměra záboru zemědělského půdního fondu. Jelikož varianta A s podzemním průtahem městem vedla k nižšímu záboru půdy, vyjádřilo se Ministerstvo životního prostředí pro variantu A. Současně ovšem poukázalo na to, že není dostatečně zdůvodněno a dokladováno, že všechna navrhovaná řešení (tj. 863 lokalit) jsou pro další rozvoj nezbytná a že ve všech případech se jedná o řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější, což se týká zejména lokalit tvořených půdou zařazenou do I., příp. II. třídy ochrany, situovaných mimo zastavěné území (viz stanovisko ze dne 4. 11. 2008).

[40] Z toho jasně plyne, že v průběhu pořizování územního plánu nedošlo ke zdůvodnění nutnosti vymezení zastavitelných ploch tvořených vysoce chráněnou zemědělskou půdou, natož pak ke zvážení, zda nejde stejný záměr (rozvoj sídla, vytváření nových ploch pro individuální bydlení apod.) řešit vymezením příslušných ploch v jiných částech města, tedy zda neexistují jiné, z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu přijatelnější varianty rozvoje individuálního bydlení v městě. Soud chápe, že oblast Vršavy je pro individuální bydlení velmi atraktivní, což však není důvodem pro to, aby pořizovatel územního plánu nehledal jiné varianty uspokojující tytéž potřeby, jež by však byly v menším pnutí s ochranou veřejných zájmů (zde konkrétně s veřejným zájmem na ochraně kvalitní zemědělské půdy). Pořizovatel územního plánu, a tedy ani stěžovatel, nedostal své povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

[41] Nejvyšší správní soud nad rámec odůvodnění rozsudku krajského soudu doplňuje, že stejně jako stěžovatel pochybilo i Ministerstvo životního prostředí jakožto dotčený orgán na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, neboť vydalo souhlasné stanovisko k návrhu územního plánu, aniž byly splněny podmínky dle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Nezabývalo se tím, jak jsou využity plochy, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany zemědělského půdního fondu již odsouhlaseny v dosavadní schválené územněplánovací dokumentaci. V lokalitě Vršava šlo konkrétně o to, zda již byla vyčerpána plocha č. 94 A, která po vydání nového územního plánu tvoří součást větší plochy č. 231, tedy zda je třeba tuto dříve vymezenou plochu k zastavění rodinnými domy ještě dále rozšiřovat, a tak zvyšovat zábor kvalitní zemědělské půdy. Bylo by možné však uvést i jiné, již dříve vymezené plochy určené k individuálnímu bydlení. Podklad pro tuto nezbytnou úvahu měl samozřejmě poskytnout návrh územního plánu (konkrétně jeho odůvodnění), který však v rozporu se zákonem takovou analýzu neobsahoval (viz zejména bod [51] níže). Stanovisko Ministerstva životního prostředí je proto nezákonné.

[42] Krajský soud, ani Nejvyšší správní soud svými rozhodnutími nikterak nepředjímají, zda pozemky tvořící stávající plochu č. 231 mohou či nemohou být využity pro individuální bydlení. Takový závěr by byl totiž předčasný, neboť vymezení velikosti plochy č. 231 a její funkční využití nebylo doposud řádně zdůvodněno, ani posouzeno ze strany dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu.

[43] Námitka je nedůvodná.

Prokázání nemožnosti využít zastavitelné území

[44] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že neví, jak by v tak velkém území měl prokazovat nemožnost využití zastavitelných ploch. Není v jeho pravomoci nutit vlastníky pozemků k tomu, aby je zastavěli nebo na nich umožnili výstavbu. Změnit funkční využití nezastavěných ploch v zastavitelném území není vhodné, neboť by to vedlo k nepřehlednosti v zastavitelném území.

[45] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že § 55 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, se vztahuje toliko na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy je pořizován zcela nový územní plán (viz rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009 – 54 ve věci *územního plánu města Třebechovice pod Orebem*, ze dne 27. 7. 2010, čj. 6 Ao 2/2010 – 102 ve věci *územního plánu obce Lipno nad Vltavou*, ze dne 4. 4. 2011, čj. 8 Ao 1/2011 – 107 ve věci *dodatku k územnímu plánu města Rokytnice nad Jizerou*).

[46] To ovšem neznamená, že by pořizovatel územního plánu nebyl povinen odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na proces pořizování nového územního plánu se totiž nepochybně vztahuje § 18 odst. 4 stavebního zákona, dle něhož je cílem územního plánování určit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Úkolem pořizovatele územního plánu je dle § 53 odst. 4 přezkoumat soulad návrhu územního plánu právě s cíly územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona musí být výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem dle § 53 odst. 4 stavebního zákona a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

[47] Z judikatury cit. v bodě [45] shora plyne, že při pořizování nového územního plánu je třeba odůvodnit, proč konkrétní lokalita byla nově určena k zastavění tehdy, směřuje-li k této otázce řádně uplatněná námitka oprávněné osoby. A to je právě i případ navrhovatelky, která ve svých námitkách konkrétně poukázala na dosud nezastavěné plochy nacházející se v lokalitě Vršava, které byly předchozí územněplánovací dokumentací určeny k zastavění (mimo jiné jde i o část plochy č. 231, dříve označovanou jako 94 A).

[48] K tomu je ještě vhodné připojit poznámku, že byt přijímání nového územního plánu zpravidla vede ke změně uspořádání území, musí pořizovatel územního plánu respektovat, že územní plánování je činností kontinuální. Nejde samozřejmě o to, aby nově přijímaná územněplánovací dokumentace kopírovala dokumentaci předchozí. Naopak, vždy je třeba mít na paměti požadavek aktuálnosti územního plánování, tedy nutnost prověřit, zda realizace dříve předpokládaných záměrů v území je stále aktuální, a navrhnout řešení, která by se vypořádala se současnými potřebami obce. Má-li však dojít k tomu, že jsou výrazně redukovány stávající zastavitelné (avšak dosud nezastavěné) plochy, přičemž současně jsou vymezovány v jiné části území plochy s tímž způsobem využití, je třeba takový postup řádně, racionálně a transparentně zdůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a arbitrarnosti při rozhodování o přijetí nového územního plánu.

pokračování

[49] Krajský soud sice na s. 29 svého rozsudku nesprávně poukázal na § 55 odst. 3 stavebního zákona, učinil tak ovšem pouze podpůrně, pro ucelení své argumentace. Stěžejním důvodem pro zrušení části napadeného opatření obecné povahy v ploše č. 231 však bylo to, že stěžovatel nedostal své povinnosti upravené v § 53 odst. 5 stavebního zákona. Toto ustanovení se na daný případ vztahuje. Postačí proto korigovat právní názor krajského soudu v tom směru, že stěžovatel nebyl povinen prokazovat nemožnost využití dosavadních ploch určených k zastavění, nicméně byl povinen řádně vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch, a to s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Na odůvodnění těchto otázek je třeba klást zvýšené požadavky, neboť vymezení zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu, tím spíše, dochází-li přitom ke kolizi se zájmem na ochraně životního prostředí (typicky vymezení zastavitelné plochy v dosud nezastavěném území na okraji obce na přechodu do volné krajiny). Zájem na rozvoji obce samozřejmě může s ohledem na konkrétní okolnosti případu převážet nad zájmem na ochraně životního prostředí, nezbytným předpokladem ovšem je, že potřeba rozvoje bude prokázána detailní a ucelenou analýzou stávajícího stavu (zejména možnosti využití stávajících ploch) a prognózy budoucího vývoje založené na realistických očekáváních.

[50] Stěžovatel byl navíc povinen důkladně vypořádat námitku navrhovatelky, která poukazovala na to, že v oblasti Vršava je vymezen dostatek ploch určených k zastavění, které ještě nebyly vyčerpány.

[51] Krajský soud ve svém rozsudku konkrétně uvedl, proč stěžovatel nedostal své povinnosti dle § 53 odst. 5 stavebního zákona a povinnosti řádně se vypořádat s uplatněnými námitkami. Ve shodě s krajským soudem lze poukázat konkrétně na to, že není zřejmé, jaký trend rozvoje města pokud jde o počet obyvatel, lze očekávat. Na jedné straně se v opatření obecné povahy uvádí, že je třeba zabezpečit zastavitelné plochy pro zmírnění odlivu obyvatel do okolních obcí, na druhé straně se redukce rozlohy zastavitelných ploch vymezených předchozí územněplánovací dokumentací zdůvodňuje nepříznivým demografickým vývojem. Pro výpočet rozlohy zastavitelných ploch, které je třeba v plánu vymezit za účelem rozvoje území, se vychází z počtu 80 tisíc obyvatel, aniž by však bylo přesvědčivě (srov. výše uvedená rozporná tvrzení obsažená v textové části odůvodnění opatření obecné povahy) zdůvodněno, na základě jakých kritérií bylo toto číslo stanoveno. Odůvodnění opatření obecné povahy postrádá jakékoliv vyhodnocení využitelnosti zastavitelných ploch označených za stabilizované, tedy do jaké míry lze k uspokojení bytových potřeb využít již zastavěné plochy. Aniž by stěžovatel své propočty řádně odůvodnil a podložil, stanovil, že je třeba vymezit plochy o rozloze 232 ha pro individuální bydlení a 13 ha pro hromadné bydlení. Proti těmto konkrétním výtkám krajského soudu, jimiž zpochybnil podloženost úvah stěžovatele o potřebě vymezit nové zastavitelné plochy ve stanoveném rozsahu, stěžovatel kasační námitku neuplatnil.

[52] Stěžovatel dodal, vycházejí z nesprávné domněnky o povinnosti prokázat nezastavitelnost dosavadních ploch určených k zastavění, že nemůže žádného vlastníka nutit, aby svolil s výstavbou na svém pozemku, který je územním plánem určen k zastavění. V tomto lze stěžovateli přisvědčit. To nicméně neznamená, že by se stěžovatel měl při vymezování ploch a určování jejich funkčního využití řídit výlučně požadavky vlastníků pozemků (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao

1/2009 – 120 ve věci *územního plánu obce Vysoká nad Labem*, č. 1910/2009 Sb. NSS, body 48 a 49). Územní plánování je činností v obecném zájmu, jehož účelem je najít obecně prospěšný soulad veřejných a soukromých zájmů (viz cíle územního plánování obsažené v § 18 stavebního zákona). Jestliže vlastník pozemků nacházejících se v ploše určené k zastavění nemá v úmyslu sám pozemky zastavět nebo umožnit třetím osobám jejich zastavění, není důvod považovat takovou plochu za nezastavitelnou. Otázku zastavitelnosti je totiž třeba řešit jako otázku faktickou, nikoliv s ohledem na soukromoprávní poměry k pozemkům a stanovisko vlastníka. Stejně tak není dostatečným důvodem pro vymezení určité části území jako zastavitelné plochy pouze to, že to požaduje vlastník pozemků (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010 – 89 ve věci *změny č. 1 územního plánu obce Nalžovice*, body 55 – 61).

[53] Dopravní zatížení lokality Vršava není dle stěžovatele tak intenzivní, jak se snažila navrhovatelka předešit. Ve skutečnosti jde jen o to, že by se prodloužila doba cestování navrhovatelky do práce. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud se otázkou dopravních poměrů v lokalitě Vršava zabýval pouze v souvislosti s posuzováním návrhového bodu, zda byly vypořádány námitky uplatněné navrhovatelkou. Dospěl k závěru, že tato námitka navrhovatelky nebyla stěžovatelem dostatečně vypořádána. Tento závěr stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá. Jelikož otázka dopravních poměrů nebyla předmětem hodnocení ze strany krajského soudu, natož aby se stala důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy, není důvod, proč by se měl Nejvyšší správní soud uplatněnou kasační námitkou zabývat. Zkoumal by totiž otázku, která nebyla krajským soudem posuzována a není důvodem, na němž stojí kasační stížností napadený rozsudek.

[54] Lze podotknout, že územní studie, která počítá s 9 rodinnými domy, se týká pouze menší části plochy č. 231, která byla v předchozí územněplánovací dokumentaci označena jako č. 94 A. Pro zbytek plochy č. 231 prozatím nebyla územní studie zpracována. Z grafické části opatření obecné povahy nicméně plyne, že lokalita Vršava je napojena pouze jednou dopravní cestou, kterou by měli využívat i obyvatelé rodinných domů postavených v ploše č. 231. Zda jde o dostačující dopravní napojení, které bez obtíží absorbuje i provoz mající zdroj v nově vymezených zastavitelných plochách, krajský soud nehodnotil. Námitka stěžovatele, která se týká právě této otázky, se proto míjí s důvody rozhodnutí krajského soudu.

VI.C.

Námitky týkající se plochy č. 486

Aktivní věcná legitimace navrhovatelky ve vztahu k ploše č. 486

[55] Stěžovatel namítá, že pokud by byl čten územní plán jako celek, musel by krajský soud dospět k závěru, že plocha č. 486 je vymezena k rekreaci, na níž je přípustná zástavba jednou stavbou. Stěžovatel neshledává, že by navrhovatelka byla aktivně věcně legitimována ve vztahu k této ploše.

[56] Ploše č. 486 (RH) je dle textové části výroku opatření obecné povahy přiřazeno funkční využití pro rekreaci (bude řešeno sportovně-rekreační využití plochy – rekreační louky). Hlavní využití ploch RH je rekreace v zařízeních hromadné rekreace. Přípustným využitím je výstavba staveb občanského vybavení související s hlavním využitím, umístění veřejných prostranství, dopravní a technické infrastruktury, sídelní zeleně a ubytování.

pokračování

Podmíněně přípustné je umístění staveb a zařízení pro chov, které nejsou v rozporu s rekreačním využitím území. Naopak nepřípustné jsou v těchto plochách činnosti, které jsou v rozporu s hlavním využitím a které narušují kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží nebo takové důsledky vyvolávají druhotně. Žádné bližší regulativy nejsou pro tuto plochu stanoveny.

[57] Plocha č. 486, jejíž rozloha činí 0,148 ha, se nachází ve vzdálenosti cca 200 m po místní komunikaci od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky.

[58] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že vymezením plochy č. 486 jako plochy sportovně-rekreačního využití nemohla být navrhovatelka s ohledem na značnou vzdálenost plochy od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky a její zanedbatelnou rozlohu dotčena na svých právech. Možné využití plochy je široké, počínaje užíváním k rekreaci a sportu vyžadující pouze drobné terénní úpravy a stavební zásahy, až po stavbu zařízení hromadné rekreace. Podstatné je, že se zapovídá takové využití plochy, které narušuje, byť jen druhotně, kvalitu prostředí vlivy provozu a dopravní zátěží. Navrhovatelka v návrhu na zrušení opatření obecné povahy ani ve vyjádření ke kasační stížnosti nedoložila, že by v důsledku vymezení takto vzdálené plochy o malé rozloze, která neumožňuje umístění aktivit významně ovlivňujících bezprostřední okolí (natož okolí vzdálenější), byla dotčena na svém vlastnickém právu poklesem hodnoty nemovitosti v důsledku snížení pohody bydlení či na právu na příznivé životní prostředí, jak obecně tvrdila. S ohledem na velikost plochy, způsob využití a vzdálenost od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky nelze bez dalšího shledat dotčení na těchto právech.

[59] Nejvyšší správní soud samozřejmě nemůže vyloučit, že dojde k pokusu umístit do této plochy takový záměr, jenž bude mít významné vlivy na okolí. I kdyby byl konkrétní záměr v souladu s obsahem územního plánu, neznamená to, že musí být povolen. Vlivy konkrétního záměru na okolí musí být důkladně posouzeny v územním řízení. Není vyloučeno, že konkrétním záměrem, jenž by měl být realizován v ploše č. 486, bude navrhovatelka dotčena na svém vlastnickém právu. V takovém případě jí však bude náležet postavení účastníka územního řízení a bude moci hájit svá práva konkrétními námitkami proti povaze záměru a jeho parametrům.

[60] Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné z důvodu rozpornosti. Naopak, odůvodnění opatření obecné povahy, v němž se uvádí využití plochy k výstavbě rekreačního zařízení, penzionu, je konzistentní s výrokem, dle něhož je hlavním způsobem využití plochy RH rekreace v zařízeních hromadné rekreace. Jinou otázkou však je, zda byla řádně vypořádána námitka navrhovatelky. Odůvodnění rozhodnutí o námitce založené na tom, že v ploše č. 486 nemá být postavena žádná budova, je totiž v rozporu s jinak konzistentním výrokem a odůvodněním opatření obecné povahy jako takového. Stěžovatel při vypořádání námítky navrhovatelky vycházel z nesprávných skutečností. Tím nepochybně byla stěžovatelka zkrácena na svém procesním právu řádně vypořádat námitky, nikoliv však na svém hmotném právu, s nímž je právo uplatňovat námitky nerozlučně spjata.

[61] Judikatura NSS dovodila, že osoba oprávněná podávat námitky tak může činit i ve vztahu k lokalitám a řešeným otázkám, které by jí jinak oprávnění podávat námitky nezaložily (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 185 ve věci *územního plánu*

obce Vysoká nad Labem, bod 37). Nepochybně má právo na to, aby i tyto námitky byly řádně vypořádány. Pokud se tak nestane, dojde ke zkrácení toliko na procesních právech, které však nemá žádný dopad do hmotněprávního postavení osoby uplatňující námitky. Pouhá skutečnost, že nebylo řádně rozhodnuto o námitkách týkajících se ploch, jejichž vymezením nemohla být namítající osoba dotčena na svém vlastnickém právu (ve vztahu k této ploše tedy postrádá aktivní věcnou legitimaci), nepředstavuje dotčení na hmotném právu, a tedy nezakládá aktivní věcnou legitimaci (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120 ve věci *územního plánu obce Vysoká nad Labem*, bod 41). Nemůže-li objektivní procesní pochybení, které se nikterak neprojevuje v právní sféře žalobce, založit aktivní žalobní legitimaci, tím méně může být důvodem aktivní věcné legitimace.

[62] Navrhovatelka se k soudu obrátila s návrhem na zrušení opatření obecné povahy, nikoliv rozhodnutí o námitkách. Soud proto musí posoudit, zda došlo ke zkrácení navrhovatelky na jejích právech přímo obsahem opatření obecné povahy. To je však v daném případě ve vztahu k ploše č. 486 vyloučeno, neboť navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci. Byla-li přesto ve vztahu k ploše č. 486 zkrácena na svých procesních právech rozhodnutím o námitkách, nelze ji ochranu poskytnout v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[63] Ve vztahu k ploše č. 486 tedy navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci, což samo o sobě činí veškeré námitky upínající se k této ploše nedůvodné.

[64] Krajský soud vyhodnotil tuto otázku nesprávně, v důsledku čehož zrušil územní plán v rozsahu plochy č. 486, byť navrhovatelka ve vztahu k ní postrádala aktivní věcnou legitimaci. Výrok krajského soudu je proto v této části nesprávný.

VI.D.

Námitky týkající se plochy č. 1079

Aktivní věcná legitimace navrhovatelky ve vztahu k ploše č. 1079

[65] Pokud je o aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky ohledně námitek týkajících se plochy č. 1079, je třeba vyjít z toho, že tato plocha je dle napadeného opatření obecné povahy určena k využití jako veřejné prostranství (pro obsluhu území – rozšíření veřejného prostranství pro obratiště místní komunikace). Ze strany 106 textové části územního plánu plyne, že plocha má být využita jako obratiště. Regulativ P* (plochy veřejných prostranství), který je této ploše přidělen, je podrobně popsán na s. 94 textové části územního plánu. Lze jej obecně shrnout tak, že umožňuje dopravní využití plochy, stejně tak jako umístění chodníků, zastávek hromadné dopravy apod.

[66] Plocha č. 1079 se nachází ve vzdálenosti cca 180 m po místní komunikaci od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky a její výměra činí 0,032 ha. Plánovaný způsob využití plochy je spíše technického charakteru, má umožnit otáčení vozidel v území se stísněnými podmínkami. Současně nebude působit významnější zavlékání dopravy do tohoto místa. Jedná se o plochu, která svojí velikostí ani tvarem neumožňuje využití, které by mělo výraznější dopad na bezprostřední okolí. Na okolí vzdálenější, např. na nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelky, pak nebude mít vliv žádný. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatelka není aktivně věcně legitimována ve vztahu

pokračování

k ploše č. 1079. Jakékoliv námitky směřované proti této části územního plánu jsou proto nedůvodné.

[67] Krajský soud pochybil, jestliže k návrhu navrhovatelky zrušil část územního plánu v rozsahu plochy č. 1079, neboť navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci.

VI.E.

Námitky týkající se plochy č. 525

Aktivní věcná legitimace navrhovatelky ve vztahu k ploše č. 525

[68] Plocha č. 525 o rozloze 0,061 ha zahrnuje pozemek p. č. 3714/8, který je ve vlastnictví stěžovatele. Na tomto pozemku, který přetíná pozemky ve vlastnictví navrhovatelky na dvě části, se nenachází zpevněná pozemní komunikace. Dle územního plánu je tato plocha vyhrazena pro veřejné prostranství. Účelem vymezení této plochy je rozšíření veřejného prostranství k obsluze lokalit č. 225 a 231. Přípustné způsoby jejího využití jsou stanoveny na s. 94 textové části územního plánu. Aktivita, pro něž lze plochu č. 525 dle územního plánu využít, mohou mít dopad na užívání nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky, neboť s nimi hraničí. Navrhovatelka má proto ve vztahu k této ploše aktivní věcnou legitimaci.

[69] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že v kontextu celého územního plánu jde o část méně než nepatrnou, nikoliv tak zásadní, aby bylo třeba trvat na novém veřejném projednání. Změna ve využití této lokality je projevem dynamičnosti procesu pořizování územního plánu. Názor krajského soudu, který vyústil ve zrušení opatření obecné povahy v této části, je dle stěžovatele nadměrně formalistický.

[70] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že plocha č. 525 (v umístění a rozsahu, jak je obsažena ve vydaném opatření obecné povahy, tedy v rozsahu pozemku p. č. 3714/8) tvořila ve fázi konceptu územního plánu součást stabilizované plochy s regulativem S* (smíšená plocha). Nejednalo se tedy o plochu s rozdílným způsobem využitím. V návrhu územního plánu předloženému k veřejnému projednání (návrh č. 1) byla tato plocha součástí větší plochy označené rovněž číslem 525, zahrnující i část pozemků p. č. 3732/1, 3732/7 a další. Této ploše byl přiřazen regulativ P* (veřejné prostranství). Tato větší plocha č. 525 tvořila kompaktní celek s plochou č. 486 (taktéž veřejné prostranství). V pozměněném návrhu územního plánu určenému k opakovanému veřejnému projednání (návrh č. 2) byla plocha č. 525 ještě zvětšena, neboť pojala i dřívější plochu č. 486. Ploše byl stále přiřazen regulativ P* (veřejné prostranství). Na základě námitek osoby zúčastněné na řízení ad II) uplatněných při opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu byla plocha č. 525 významně redukována tak, že zahrnuje pouze pozemek p. č. 3714/8. Na části původní plochy č. 525 byla vymezena plocha č. 1079. Na zbytku původní plochy č. 525 nebyla vymezena žádná plocha s rozdílným způsobem využití. Vývoj plochy č. 525 lze nejlépe pozorovat ve výkresu veřejně prospěšných staveb, zařízení a asanací.

[71] Z těchto skutečností plyne, že plocha č. 525 ve stávajícím rozsahu byla označena jako plocha veřejného prostranství již v návrhu č. 1 (jako součást rozlehlejší plochy č. 525) i v návrhu č. 2 (rovněž jako součást rozlehlejší plochy č. 525). Po opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu (tedy po veřejném projednání návrhu č. 2) došlo pouze

k tomu, že rozloha plochy č. 525 byla významně redukována. Takovouto změnu nelze z pohledu stávající plochy č. 525 považovat za významnou. Nejedná se o podstatnou úpravu návrhu územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona, kvůli níž by bylo třeba znovu veřejně projednat takto dále upravený návrh územního plánu, neboť touto úpravou nedošlo ke změně charakteru přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech (viz rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, čj. 6 AOs 7/2011 – 74 ve věci *územního plánu obce Týnec nad Sázavou*, bod 52). Navrhovatelka nadto nebyla nikterak zkrácena na svém právu vznést námitky proti ploše č. 525, neboť pozemek č. 3714/8 sousedící s nemovitostmi v jejím vlastnictví byl již od počátku veřejného projednávání návrhu územního plánu (návrhu č. 1) její součástí, ke změně regulativu u této plochy nedošlo. Z těchto důvodů nebylo třeba ani obstarat si nová stanoviska dotčených orgánů.

[72] Jelikož na daný případ nelze aplikovat § 53 odst. 2 stavebního zákona, musel soud dále zvážit, zda odpůrce neměl postupovat dle § 172 odst. 5 správního řádu. Toto ustanovení upravuje situaci, kdy by vyřízení námítky podané k návrhu opatření obecné povahy vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy. V takovém případě je správní orgán povinen zjistit stanovisko takové osoby, není-li změna zjevně též v její prospěch. Ani tuto normu nelze v daném případě aplikovat, neboť kladné vyřízení námítky osoby zúčastněné na řízení ad II) neovlivnilo oprávněné zájmy navrhovatelky. Plocha č. 525 v části, v níž sousedí s nemovitostmi ve vlastnictví navrhovatelky, nebyla úpravou nikterak dotčena. Redukce rozsahu plochy č. 525 pak nemá na oprávněné zájmy navrhovatelky žádný vliv.

[73] Krajský soud tedy na daný případ nesprávně aplikoval § 53 odst. 2 stavebního zákona, čímž pochybil při výkladu sporné právní otázky. Kasační námitka je důvodná.

VII. Závěr a náklady řízení

[74] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil rozsudek krajského soudu (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. června 2013

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu