



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. v právní věci navrhovatelů: **a) M. F., b) Mgr. J. K., Ph.D., c) MVDr. J. K., d) V. K.**, všichni zastoupeni Mgr. Ludškem Šikolou, advokátem Advokátní kanceláře Šikola a partneři, s r.o., se sídlem v Brně, Dvořákova 13, proti odpůrci: **Statutární město Ústí nad Labem**, Velká Hradební 2336/8, Ústí nad Labem, zastoupené JUDr. Pavlem Klimešem, advokátem se sídlem v Praze, Dukelských hrdinů 14, **za účasti osoby zúčastněné na řízení Saller Eta Estate CZ s.r.o.**, se sídlem v Otvicích, Obchodní zóna 266, IČ 28692641, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, o **kasační stížnosti stěžovatelů: a) M. F., b) Mgr. J. K., Ph.D., c) MVDr. J. K., d) Saller Eta Estate CZ s.r.o.**, se sídlem v Otvicích, Obchodní zóna 266, IČ 28692641, proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 7. 2012, č. j. 40 A 2/2012 - 71,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 7. 2012, č. j. 40 A 2/201 – 71, **s e** v napadené části
- v odst. I. výroku, kterým byl návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to vymezení koridorů územní rezervy R111, R112 a R 113 v textové části v kapitole i) a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkresu základního členění území, v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres, včetně přílohy č. 2.1 Výkres koncepce dopravní infrastruktury, ve vztahu k navrhovatelům b) a c) zamítnut
 - v odst. V. výroku kterým byl návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011,

č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to podkapitoly c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v kapitole c) a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkresu základního členění území a v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres spočívající v zobrazení nově vymezovaných zastavitelných ploch stanovených v podkapitole c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v kapitole c), ve vztahu k navrhovatelům a) až c) zamítnut,

- v odst. VIII. a X. ve výrocích o náhradě nákladů řízení

zrušuje a věc **se vrací** krajskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

- II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení Saller Eta Estate CZ s.r.o. - stěžovatele d) **se zamítá**.
- III. Navrhovateli d) – V. K. **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení Saller Eta Estate CZ s.r.o. - stěžovatele d) **přiznává** ve výši 2405 Kč, které je povinen stěžovatel d) Saller Eta Estate CZ s.r.o. zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Lud'ka Šikoly, advokáta Advokátní kanceláře Šikola a partneři, s r.o., se sídlem v Brně, Dvořákova 13.

O d ů v o d n ě n í :

Společně podaným návrhem se navrhovatelé a) M. F., b) Mgr. J. K., Ph.D., c) MVDr. J. K. a d) V. K. domáhali u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) zrušení 4 částí opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce č. 94/11 podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“).

Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 7. 2012 v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/201, rozhodl tak, že:

I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to vymezení koridorů územní rezervy R111, R112 a R 113 v textové části v kapitole i) a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkres základního členění území, v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres, včetně přílohy č. 2.1 Výkres koncepce dopravní infrastruktury, se ve vztahu k navrhovatelům a) a d) odmítá a ve vztahu k navrhovatelům b) a c) zamítá.

II. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to vymezení veřejně prospěšné

pokračování

stavby přeložka silnice II/528 západně od obce Strážky vedené pod indexem D10 v podkapitole g1), kapitoly g) textové části a v grafické části v grafické příloze č. 3 Výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací, v grafické příloze č. 1 Výkres základního členění území a v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres, včetně přílohy č. 2.1. Výkres koncepce dopravní infrastruktury ve vztahu k navrhovatelům b) až d) odmítá.

III. V opatření obecné povahy – územním plánem Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, se k návrhu navrhovatelky a) zrušuje pro vadu řízení dnem právní moci tohoto rozsudku vymezení veřejně prospěšné stavby Přeložka silnice II/528 západně od obce Strážky vedené pod indexem D10 v podkapitole g1), kapitoly g) textové části a v grafické části v grafické příloze č. 3 Výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací a v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres, včetně přílohy č. 2.1. Výkres koncepce dopravní infrastruktury.

IV. Návrh navrhovatelky a) na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to vymezení veřejně prospěšné stavby Přeložka silnice II/528 západně od obce Strážky vedené pod indexem D10 v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkres základního členění území se zamítá.

V. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to podkapitoly c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v kapitole c) a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkres základního členění území a v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres spočívající v zobrazení nově vymezovaných zastavitelných ploch stanovených v podkapitole c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v kapitole c) se ve vztahu k navrhovateli d) odmítá a ve vztahu k navrhovatelům a) až c) zamítá.

VI. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to vymezení ploch P18-1, P18-4 a P18-5 v podkapitole c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v kapitole c) textové části a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkres základního členění území a v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres vymezení ploch, se ve vztahu k navrhovatelům a) až c) odmítá.

VII. V opatření obecné povahy – územním plánem Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, se k návrhu navrhovatele d) zrušuje pro vadu řízení dnem právní moci tohoto rozsudku vymezení ploch P18-1, P18-4 a P18-5 v podkapitole c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v kapitole c) textové části a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkres základního členění území a v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres vymezení ploch.

VIII. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce a) náhradu nákladů řízení v částce 5380 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IX. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli d) náhradu nákladů řízení v částce 10 760 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

X. Navrhovatelé b) a c) a odpůrce nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Navrhovatelé a), b) a c) - dále také stěžovatelé a), b) a c) - napadli výroky I., V., VIII. A X. výše uvedeného rozsudku kasační stížností, když rozhodnutí krajského soudu považují ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), za nezákonné, částečně nepřezkoumatelné a zatížené vadami řízení.

Výrok VII. rozsudku krajského soudu napadla kasační stížností v řízení před krajským soudem osoba na řízení zúčastněná Saller Eta Estate CZ s.r.o., dále také stěžovatel d) z důvodu, že napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném posouzení právní otázky, skutkové závěry soudu nemají oporu ve spise a řízení před krajským soudem bylo zmatečné, neboť nebyly splněny některé podmínky řízení.

I.

Kasační stížnost stěžovatelů a), b) a c)

Stěžovatelé b) a c) ve společné kasační stížnosti napadají výrok I. napadeného rozsudku, kterým krajský soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to vymezení koridorů územní rezervy R111, R112 a R 113 v textové i grafické části ve vztahu k navrhovatelům b) a c) zamítl.

Stěžovatelé a), b) a c) kasační stížností napadají výrok V. napadeného rozsudku, kterým krajský soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v textové i grafické části ve vztahu k navrhovatelům a), b) a c) zamítl.

Stěžovatelka a) kasační stížností napadá výrok VIII. rozsudku krajského soudu, dle kterého je odpůrce povinen zaplatit navrhovatelce a) náhradu nákladů řízení v částce 5380 Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Stěžovatelé b) a c) kasační stížností napadají výrok X. rozsudku krajského soudu, dle kterého navrhovatelé b) a c) a odpůrce nemají právo na náhradu nákladů řízení.

I. 1.

Důvody kasační stížnosti stěžovatelů a), b) a c)

Stěžovatelé v kasační stížnosti napadají výroky krajského soudu, kterými byl zamítnut jejich návrh na zrušení územního plánu v části vymezující územní rezervu R111, R112 a R113 a v části vymezující nové zastavitelné plochy. Stížními námitkami stěžovatelé taktéž napadají závislé výroky o náhradě nákladů řízení.

pokračování

Ve vztahu k územní rezervě stěžovatelé namítají, že byla vymezena v rozporu se zákonem a principem proporcionality, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku obrany osob dotčených vymezením územní rezervy, otázku podstatné úpravy návrhu územního plánu a otázku nezákonnosti vymezení územní rezervy z důvodu její časové neurčitosti způsobující nepřiměřenou nejistotu stěžovatelů. Krajský soud podle stěžovatelů také pochybil, když se nezabýval jejich námitkou nesplnění zákonných podmínek pro vymezení územní rezervy. Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají také vadu řízení před krajským soudem z důvodu nesprávné interpretace závěrů Nejvyššího správního soudu ohledně procesní pasivity navrhovatele v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy. Vadu řízení před krajským soudem stěžovatelé spatřují i ve skutečnosti, že závěr krajského soudu nemá oporu ve spise, a ve skutečnosti, že se krajský soud nevypořádal se všemi námitkami uplatněnými v jejich návrhu na zrušení napadených částí opatření obecné povahy.

I. 2.

Závěrečný návrh stěžovatelů a), b) a c)

Stěžovatelé a), b) a c) v kasační stížnosti navrhuji, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu v napadených výrocích a dnem vyhlášení rozsudku zrušil opatření obecné povahy - Územní plán Ústí nad Labem, vydaný zastupitelstvem města Ústí nad Labem usnesením č. 94/11 ze dne 15. 12. 2011, a to v následujících částech:

- 1. V textové části se v kapitole i) „Vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření“ zrušuje vymezení koridorů územní rezervy R111 (Polookružní systém – úsek Bukov – Žižkova ul.), R112 (Polookružní systém – úsek Žižkova ul. – ul. Pražská) a R113 (polookružní systém – úsek ul. Pražská – Opletalova ul.),
- v grafické části se v grafické příloze č. 1 – „Výkres základního členění území“, v grafické příloze č. 2 – „Hlavní výkres“ včetně přílohy 2.1 „Výkres koncepce dopravní infrastruktury“ zrušuje vymezení koridorů územní rezervy R111 (Polookružní systém – úsek Bukov – Žižkova ul.), R112 (polookružní systém – úsek Žižkova ul. – ul. Pražská) a R113 (Polookružní systém – úsek ul. Pražská – Opletalova ul.).
- 2. V textové části se v kapitole c) „Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně“ zrušuje podkapitola c2 „Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby“,
- v grafické části se v grafické příloze č. 1 – „Výkres základního členění území“ a v grafické příloze č. 2 – „Hlavní výkres“, zrušuje zobrazení odpovídající všem nově vymezovaným zastavitelným plochám stanoveným v kapitole c) „Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně“, podkapitole c2) „Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby“,

a dále, aby odpůrci uložil povinnost nahradit stěžovatelům náklady řízení do 30 dnů od právní moci rozsudku, nebo alternativně, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu v napadených výrocích a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

I. 3.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelé a), b) a c) fakticky pouze opakují argumentaci uvedenou již v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, ke které se již dříve podrobně vyjadřoval. Odpůrce navrhuje, aby kasační stížnost stěžovatelů a), b) a c) byla v plném rozsahu zamítnuta a jemu byla přiznána náhrada nákladů řízení.

II.

Vymezení koridorů územní rezervy

II. 1.

Zásah do práv stěžovatelů vymezením územní rezervy

Stěžovatelé b) a c) v kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem krajského soudu o nedůvodnosti jejich návrhu na zrušení vymezení koridorů územní rezervy R111, R112 a R113 v textové i grafické části územního plánu. Územní rezerva byla podle stěžovatelů vymezena v rozporu se zákonem i principem proporcionality a vážně zasahuje do jejich práv. Stěžovatelé proto Nejvyšší správní soud žádají, aby vymezení předmětných koridorů územní rezervy zrušil.

Stěžovatelé uvádějí, že jedním z požadavků zadání územního plánu bylo vytvořit koncepci dopravy ve městě. V rámci konceptu územního plánu bylo navrženo řešení formou objízdné polookružní komunikace propojující významné městské radiály. Uvedené řešení by svou realizací významně negativně zasáhlo výrazné množství občanů a vlastníků, desítky pozemků by zřejmě musely být vyvlastněny, ostatní dotčení vlastníci by byli na svých právech omezeni. Po značném množství námitek ze strany dotčených vlastníků a zástupce veřejnosti a připomínek ze strany veřejnosti bylo uvedené řešení ve fázi po veřejném projednání návrhu územního plánu „převáděno“ do územní rezervy.

Veřejné projednání návrhu územního plánu se uskutečnilo dne 15. 6. 2011. Stavby, které byly součástí „dopravního radiálně okružního skeletu“, byly ještě v návrhu územního plánu vedeny jako veřejně prospěšné stavby. O převodu do územní rezervy rozhodlo zastupitelstvo svým usnesením č. 81/11 na svém zasedání dne 22. 9. 2011, tedy po veřejném projednání návrhu územního plánu. Následně byl územní plán vydán jako opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva ze dne 15. 12. 2011, kde jsou již stavby „dopravního radiálně okružního skeletu“ vedeny jako územní rezerva.

Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že vymezenou územní rezervou je nezákonným a nepřiměřeným způsobem zasaženo do jejich práv, přestože bylo dotčeným vlastníkům

pokračování

včetně stěžovatelů zdánlivě částečně vyhověno převedením celého okružního skeletu z koridoru návrhového do koridoru v územní rezervě.

Ve smyslu § 36 a § 43 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., jsou jako územní rezerva vymezovány plochy a koridory, u nichž má dojít k prověření možnosti budoucího využití, přitom jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití. Územní rezerva tak podle stěžovatelů určitým způsobem fakticky blokuje využití území po dobu této blokace. Současně neustále hrozí skutečná změna územního plánu a následná realizace prověřovaného využití. Územní rezerva se svou povahou velice podobá stavební uzávěře, u které není pochyb, že do práv jí dotčených vlastníků zasahuje.

Za situace, kdy by mělo dojít k vyvlastňování a následnému bourání nemovitostí, se dotčení vlastníci nacházejí po dobu trvání územní rezervy v enormní nejistotě, co se s jejich vlastnictvím stane, jestli do něj mají nadále investovat, či nikoliv. Již zařazením pozemků do územní rezervy se stává nemovitost prakticky neprodejnou, neboť, kdo by si koupil dům, u kterého vážně hrozí, že bude za několik let vyvlastněn a zdemolován. Územní rezerva tak nepochybně představuje zásah do vlastnických práv těch, jejichž pozemky jsou územní rezervou dotčeny.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ve vztahu k vymezení územní rezervy pro veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury poukazuje na skutečnost, že přeražením dotčených pozemků do územní rezervy se zadáním územních studií pro jejich využití, nedošlo k omezení vlastnických práv žádným zásadním způsobem, naopak byly vytvořeny podmínky pro zvážení argumentace všech zúčastněných stran a nalezení nejlepšího řešení.

II. 2.

Obrana osob dotčených územní rezervou

Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají nesprávnost následujícího závěru krajského soudu: *„Soud pak v rámci svého přezkumu může zasáhnout zrušením části územního plánu ve vztahu k územní rezervě až ve chvíli, kdy by se jednalo o dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při vypracování územní studie, na jejímž základě by měly být zpracovány podklady pro případnou změnu územního plánu.“*

Uvedený výklad krajského soudu stěžovatelé považují za rozporný s legislativně stanovenými možnostmi ochrany práv dotčených osob, když zákonem byl stanoven mechanismus ochrany osob dotčených opatřením obecné povahy na základě § 101a a násl. s. ř. s. Uplatnil-li by se výklad krajského soudu, že územní rezerva začne být nezákonnou teprve po několika letech od jejího vymezení, za současné nečinnosti ohledně prověření podmínek využití území, byly by dotčené osoby fakticky zbaveny možnosti domáhat se soudní ochrany.

Skutečnost, že již vymezením územní rezervy může být zasaženo do práv dotčených vlastníků, vyplývá podle stěžovatelů také z rozsudku Nejvyššího správního

soudu ze dne 19. 3. 2010, č. j. 5 Ao 1/2010 - 91, ve kterém soud sice neshledal důvody pro zrušení napadených částí územního plánu, nicméně bez dalšího aplikoval test proporcionality, a to nejen ve vztahu k vymezované veřejně prospěšné stavbě, ale i územní rezervě pro takovou stavbu.

Nejvyšší správní soud z odůvodnění nyní kasační stížností napadeného rozsudku zjistil, že krajský soud napadený závěr vyslovil pouze ve vztahu k hodnocení působení územní rezervy z pohledu časového, nikoliv jako obecný závěr pro možnost ochrany práv stěžovatelů dotčených vymezením koridoru územní rezervy dle § 101a a násl. s. ř. s.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud předmětnou námitku nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem v tomto směru neshledal důvodnou. Argumentace stěžovatelů totiž směřuje proti závěru krajského soudu přenesenému do obecné roviny možnosti ochrany práv osob dotčených vymezením územní rezervy. V této obecné rovině však krajský soud svůj závěr nevyslovil a ochranu osob dotčených opatřením obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. přezkumem jednotlivých námitek nezákonného a neproporcionálního vymezení územní rezervy připustil.

II. 3.

Podstatná úprava návrhu územního plánu

Stěžovatelé ve svém návrhu na zrušení části opatření obecné povahy namítali pochybení odpůrce při vymezení územní rezervy spočívající ve skutečnosti, že nedošlo k provedení opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., po přerážení veřejně prospěšné stavby „dopravního radiálně okružního skeletu“ do územní rezervy po veřejném projednání návrhu územního plánu. Stěžovatelé závěry krajského soudu ohledně vypořádání této jejich námitky považují za nejednoznačné a nesprávné a namítají tak částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Tvrzenou nesprávně posouzenou právní otázkou je otázka, zda po veřejném projednání návrhu územního plánu došlo k jeho podstatné úpravě přerážením veřejně prospěšné stavby „dopravního radiálně okružního skeletu“ do územní rezervy a zda tedy bylo třeba konat opakované veřejné projednání či nikoliv.

Stěžovatelé v kasační stížnosti argumentují, že odpůrce přerážením veřejně prospěšné stavby do územní rezervy dotčeným osobám zdánlivě částečně vyhověl, ve skutečnosti však bylo vymezením územní rezervy vážně zasaženo do jejich práv. Přitom vymezení rezervy neplní v daném případě smysl a účel ustanovení § 36 a 43 stavebního zákona. O převodu do územní rezervy rozhodlo zastupitelstvo města na základě velkého odporu veřejnosti a velkého množství námitek a připomínek týkajících se uvedených staveb. Dotčeným vlastníkům nebylo umožněno, aby se vyjádřili k novému stavu – zařazení svých pozemků do územní rezervy. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že vymezení územní rezervy je natolik podstatnou změnou územního plánu, že se mělo opakované veřejné projednání konat. V rámci opakovaného veřejného projednání by mohli dotčení vlastníci vznést takové námitky, jako je např. potřeba stanovení jasného časového rámce

pokračování

pro prověření využití území, a odpůrce by na ně mohl včas reagovat. Přerazením staveb „dopravního radiálně okružního skeletu“ z veřejně prospěšných staveb do územní rezervy mohlo dojít také ke snížení relevance některých námitek stěžovatelů a naopak k objevení se námitek nových. Tyto nové námítky však stěžovatelé neměli možnost uplatnit právě z důvodu, že se i přes takto podstatnou změnu návrhu územního plánu nekonalo opakované veřejné projednání.

Stěžovatelé dále uvádějí, že se odpůrce s některými jejich námitkami vůbec nevypořádal, když zejména nereagoval na námítky stěžovatele b), že dojde k omezení vlastnických práv, či že nemovitosti budou neprodejně nebo výrazně klesne jejich kupní cena. Obě námítky mají podle stěžovatelů stejnou platnost i po převedení předmětných staveb do územní rezervy.

Nejvyšší správní soud z napadeného rozsudku zjistil, že krajský soud se k otázce, zda vymezení územní rezervy v území dotčeném původně návrhem veřejně prospěšné stavby je podstatnou úpravou návrhu územního plánu, konkrétně nevyjádřil.

Krajský soud k této otázce v napadeném rozsudku uvedl:

„Mezi stranami není sporné, že objízdná polokružní komunikace (dopravní radiálně okružní skelet) zařazená původně mezi veřejně prospěšné stavby, byla po zhodnocení námitek uplatněných ve fázi po veřejném projednání návrhu územního plánu zařazena do územních rezerv. Strany se však neshodují v tom, zda bylo nutné po této změně konat nové veřejné projednání. ... Soud má za to, že proces pořizování územního plánu je procesem dynamickým, což znamená, že obsah připravovaného územního plánu se mění v závislosti na tom, jakou fází prochází, nelze mít za to, že v případě vyhovění některým námitkám, bude vždy opět konáno veřejné projednání. Úvaha o tom, zda se jedná o podstatnou úpravu návrhu územního plánu, závisí vždy v konkrétním případě na posouzení veřejných i soukromých zájmů, které v daném případě mohou být úpravou dotčeny. Ne každé dotčení soukromých či veřejných zájmů však vyvolává nutnost dalšího veřejného projednání, musí se jednat o změnu návrhu územního plánu takovou, která se podstatně dotýká uvedených zájmů. Jak vyplývá z dosud uvedeného, převedením do územní rezervy vymezených ploch R111, R112, R113 byl „zakonzervován“ stávající stav využití území. K tomu je třeba uvést, že i navrhovatelé jako zkrácení svých práv vnímají změnu stávajícího stavu a nikoliv jeho setrvání, domáhají se tedy v podstatě toho, aby stav, který je stanoven územní rezervou jako prozatímní, byl stanoven jako trvalý.“ Poté krajský soud dospěl k závěru, „že po formální i materiální stránce je vymezení územních rezerv R111, R112, R113 dostatečně určité, srozumitelné, přiměřené a v souladu s příslušnými předpisy, ...“

Protože stěžovatelé b) a c) požádali, mimo jiné, o soudní přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, o čemž svědčí strana 9 písm. e) jejich návrhu, bylo povinností krajského soudu s tímto jejich požadavkem se vypořádat. To však krajský soud zcela jasným a přezkoumatelným způsobem neučinil.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že zastupitelstvo města Ústí nad Labem schválilo dne 26. 4. 2007 pod č. 77/07 Návrh na pořízení nového územního plánu Statutárního

města Ústí nad Labem. Byl zpracován Koncept územního plánu, v němž v kapitole Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně je mimo jiné uvedeno, že cílem urbanistické koncepce ÚP Ústí nad Labem je formovat město a jeho zázemí jako multifunkční strukturu, ve které mají a budou mít místo všechny městotvorné funkce, vzájemně se doplňující a ve svém rozvoji podporující. Pro naplnění tohoto cíle jsou definovány hlavní zásady urbanistického návrhu ÚP Ústí nad Labem, (mimo jiné) koncepčně nově navržené dopravní řešení v souladu se Zadáním a podmínkami zhotovitele, které ve své konečné cílové fázi zakotvuje do území optimální dopravní radiálně okružní skelet, umožňující jak jeho postupné budování, tak adekvátní doplnění funkční urbanistické struktury města. Dopravě se textová část konceptu podrobněji věnuje na č. l. 110 a násl. V grafické části konceptu se výkres č. 3 věnuje veřejně prospěšným stavbám, opatřením a asanacím. Veřejně prospěšné stavby v dopravě jsou vyznačeny fialově s číselným označením D1- jde o radiálně okružní skelet.

Není pochyb o tom, že tzv. „dopravní radiálně okružní skelet“ byl v návrhu územního plánu zařazen do veřejně prospěšných staveb, přičemž stěžovatelé b) a c) byli těmito veřejně prospěšnými stavbami přímo dotčeni na svých vlastnických právech. Stěžovatel c) uplatnil námitku (námitka je v rozhodnutí o námitkách uvedena pod č. 64) proti celé této stavbě, která měla zasáhnout do pozemků v jeho vlastnictví č. 1078/1, 1078/3, 1078/4, 1077/4, 1079/3 v k. ú. Bukov. Namítal velký zásah do svého vlastnictví i možnou likvidaci povolání a podnikání. Jednalo se totiž o veřejně prospěšnou stavbu označenou jako „D8“ – trasa tunelu na p. p. č. 1078/1 v k. ú. Bukov. Stěžovatel b) uplatnil námitku (námitka je v rozhodnutí o námitkách uvedena pod č. 191) s vedením trasy tunelu na jeho pozemcích p. č. 1106, 1108, 1368/6, 1105/3 v k. ú. Bukov. Namítal velký zásah do svého vlastnictví, zmaření svých životních plánů a investic, dále, že vybudováním tunelu dojde k protnutí jeho dalších pozemků, které pro něj pak zůstanou nevyužitelné atd.

Veřejné projednání návrhu územního plánu se uskutečnilo dne 15. 6. 2011. Na základě usnesení Zastupitelstva města ÚnL č. 8/11 ze dne 22. 9. 2011 byl „dopravní radiálně okružní skelet“ vyjmut z veřejně prospěšných staveb a z návrhových ploch a byl přerazen do ploch územních rezerv. Územní plán Ústí nad Labem byl vydán 15. 12. 2011. O námitkách stěžovatelů b) a c) bylo rozhodnuto prakticky stejně tak, že se jim částečně vyhovuje tím, že dopravní radiálně okružní skelet byl na základě usnesení Zastupitelstva města ÚnL č. 8/11 ze dne 22. 9. 2011 vyjmut z veřejně prospěšných staveb a z návrhových ploch a byl přerazen do ploch územních rezerv. Na konkrétní námitky obou stěžovatelů nebylo reagováno.

Stěžovatelé b) a c) neměli možnost se k této změně návrhu územního plánu vyjádřit.

Podle § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 2012), dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, posoudí se přiměřeně podle ustanovení § 50 a koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů.

Nejvyšší správní soud poukazuje na výklad k otázce opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu uveřejněný na portále Ministerstva pro místní rozvoj,

pokračování

kteře jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování v rámci své metodické činnosti usměřňuje a sjednocuje výkon státní správy a praxi orgánů územního plánování. Ministerstvo za podstatnou úpravu návrhu definuje situace, kdy jsou úpravou návrhu územního plánu nově dotčeny veřejné zájmy (dotčený orgán nemohl uplatnit své stanovisko), nebo jsou úpravou nově dotčena vlastnická práva (vlastník nemohl uplatnit námitku), nebo je-li úpravou podstatně změněn návrh řešení (veřejnost nemohla uplatnit své připomínky).

Také z webových stránek Ústavu územního rozvoje (jako organizační složky státu zřizované za účelem poskytování odborného zázemí a pomoci při výkonu kompetencí Ministerstva pro místní rozvoj, předmětem jehož činnosti je také metodická činnost v oboru územního plánování) lze zjistit, že za podstatnou úpravu návrhu územního plánu se považuje i taková změna územního plánu, ke které mohly být uplatněny nové námitky vlastníků pozemků a staveb dotčených touto úpravou.

Výklad § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 2012) činil i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011 - 74, v němž dospěl k závěru, že pokud *úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech*, nebylo třeba opakované projednání návrhu. Ze stejného závěru vycházel např. i rozsudek téhož soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 - 85.

Podle § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

Podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

V případě tvorby a přijímání nového územního plánu města Ústí nad Labem bylo třeba postupovat podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle jeho Hlavy III., Dílu 3, Oddílu 2. Podle § 43 odst. 4, věty poslední, se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. O konceptu

územního plánu se koná veřejné projednání. Do 15 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky. Ve stejné lhůtě mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti uplatnit své námitky. K později uplatněným připomínkám a námitkám se nepřihlíží. O upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání (§ 52 odst. 1, věta první stavebního zákona), koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů. Stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při opakovaném veřejném projednání, jinak se k nim nepřihlíží. (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou (§ 52 odst. 3, věta první stavebního zákona).

Územní rezerva v době vydání napadeného opatření obecné povahy představovala ve smyslu § 36 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., vymezené plochy a koridory s cílem prověřit možnosti budoucího využití, kdy dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití. V posuzované věci tak konečné řešení přijaté územním plánem umožňovalo v koridoru vymezené územní rezervy povolovat pouze takové změny v území, které neznemožní nebo podstatně neztíží budoucí záměr veřejně prospěšné stavby „dopravního radiálně okružního skeletu“.

V případě nekonání opakovaného veřejného projednání ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona nemají ti, kteří jsou dotčeni novou úpravou návrhu územního plánu, možnost se k nové úpravě vyjádřit, protože zákon takovou možnost neupravuje. Jedině v případě dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů, přičemž stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při opakovaném veřejném projednání, jinak se k nim nepřihlíží. Protože námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti, v případě vymezení koridorů územní rezervy by i vlastníci pozemků, kteří byli návrhem územního plánu v tomto směru dotčeni, by mohli v daném případě nejpozději při opakovaném veřejném projednání uplatnit připomínky, nikoliv námitky. Jinou obranu jim zákon, jak výše uvedeno, nepřiznává.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud se měl zcela jasně vyjádřit k tomu, zda převedení veřejně prospěšné stavby „dopravního radiálně okružního skeletu“ do územních rezerv je podstatnou úpravou návrhu územního plánu a zda tato úprava změnila či nikoliv charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech, a tedy zda se mělo konat opakované veřejné projednání ve smyslu § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., respektive zda tím, že se toto opakované veřejné projednání nekonalo a tím nebylo veřejnosti umožněno vyjádřit se k této změně návrhu územního plánu, odpůrce porušil zákonem předepsaný postup při vydávání opatření obecné povahy a tím porušil procesní práva stěžovatelů jakožto vlastníků pozemků a staveb v koridoru vymezené územní rezervy, nebo nikoliv. V případě závěru, že nebylo třeba opakované veřejné projednání návrhu územního plánu, bylo třeba vyjádřit se k tomu, zda odpůrce neměl postupovat

pokračování

podle § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu. Protože tak krajský soud neučinil, je jeho rozsudek v tomto rozsahu nepřezkoumatelný.

Z rozsudku ze dne 16. 2. 2009, č. j. 5 Azs 121/2008 - 91, v němž Nejvyšší správní soud řešil otázku nepřezkoumatelnosti, vyplývá: „Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky náleží a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky náleží a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, dosud nezveřejněn) jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (ve správním soudnictví viz ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Uvedená stálá judikatura Ústavního soudu měla – ve vztahu k odůvodnění správních rozhodnutí, pro něž platí zásadně stejné principy – svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze, např. v jeho rozhodnutí ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92 (zveřejněno v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994 a ve Správním právu č. 2/1994, str. 90) a našla svůj odraz i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 - 75, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 - 93). Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neurvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.“

Otázka, zda opatření obecné povahy bylo v daném případě vydáno zákonem stanoveným způsobem, je přitom otázkou zcela zásadní. Pokud by bylo třeba opakované veřejné projednání, jak tvrdí stěžovatelé b) a c), pak opatření obecné povahy nebylo přijato v souladu se zákonem a bylo třeba návrhu stěžovatelů v tomto směru vyhovět. V takovém případě by stěžovatelé také mohli a měli uplatnit všechny svoje připomínky nejpozději u opakovaného veřejného projednání územního plánu. Na jejich připomínky by pak musel reagovat odpůrce. Z tohoto hlediska se proto jeví další kasační námitky stěžovatelů, tedy tvrzená časová neurčitost územní rezervy způsobující nepřiměřenou nejistotu stěžovatelů, nesplnění zákonných podmínek pro vymezení územní rezervy, neboť územní rezerva neplní smysl a účel podle ustanovení § 36 a 43 stavebního zákona a zatěžuje dotčené vlastníky nedůvodně a neopodstatněně, předčasnými.

Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu v napadené části v odst. I. výroku, kterým byl návrh na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to vymezení koridorů územní rezervy R111, R112 a R 113 v textové části v kapitole i) a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkresu základního členění území, v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres, včetně přílohy č. 2.1 Výkres koncepce dopravní infrastruktury, ve vztahu k navrhovatelům b) a c) zamítnut, zrušil a věc mu vrátil v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

III.

Vymezení nových zastavitelných ploch

Stěžovatelé a), b) a c) v kasační stížnosti napadají také výrok V. rozsudku krajského soudu, kterým byl zamítnut jejich návrh na zrušení územního plánu, a to v části vymezující nové zastavitelné plochy. Pochybení krajského soudu stěžovatelé spatřují ve skutečnosti, že se krajský soud nezabýval jejich námitkami v tomto směru, a to v rozporu s požadavky zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního i judikatury Nejvyššího správního soudu. Podle stěžovatelů krajský soud svým postupem odmítl poskytnout jejich právům ochranu a v napadené části učinil svůj rozsudek nezákonným a nepřezkoumatelným.

Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že krajský soud v otázce nezákonného vymezení nových zastavitelných ploch interpretoval závěry Nejvyššího správního soudu nesprávně, když se jejich námitkami odmítl zabývat bez jakékoliv další úvahy. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu podle stěžovatelů vyplývá, že *„procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele.“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116). Nejvyšší správní soud již několikrát podle citovaného usnesení postupoval, když se vždy důkladně zabýval tím, zda v daném případě předchází nepodání námitek k návrhu územně plánovací dokumentace znamená, že se soud těmito námitkami nemá vzhledem k okolnostem případu a dotčeným veřejným zájmům vůbec zabývat, nebo je naopak na místě námitky přezkoumat.

V této souvislosti stěžovatelé odkazují především na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43: *„Nejvyšší správní soud pak přistoupil k posouzení jednotlivých žalobních námitek navrhovatelů s tím, zda je pro jejich posouzení relevantní skutečnost, že navrhovatelé z důvodu ryze subjektivních nebyli aktivní při podávání námitek a připomínek v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy.“* Soud v uvedeném rozhodnutí dospěl k závěru, že *„vzhledem k tomu, že nedošlo k porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, shledal Nejvyšší správní soud námitku nedůvodnou.“* *„ke zrušení územně plánovacího opatření obecné*

pokračování

povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.“

Stěžovatelé zásadní pochybení krajského soudu shledávají v tom, že v rozporu s dosavadní judikaturou žádnou úvahu ve smyslu usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010 – 116 v jejich věci neprovedl.

Podle stěžovatelů jsou podmínky pro zrušení napadených částí územního plánu týkajících se enormního rozšiřování nových zastavitelných ploch v jejich případě splněny, neboť došlo „*k porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy*“, a to „*k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku*“. Porušení stavebního zákona i zákona o ochraně zemědělského půdního fondu byla v daném případě natolik markantní a rozsáhlá, a dotkla se natolik vážnou měrou chráněných veřejných zájmů, že důvody ke zrušení napadených částí územního plánu převýší i nad zájmem na ochraně právní jistoty osob, které se na nezákonně schválený územní plán s důvěrou spoléhaly.

Ve své argumentaci stěžovatelé také zdůrazňují, že v průběhu procesu pořizování územního plánu nebyli zcela nečinní, neboť namítali dotčení svých práv veřejně prospěšnými stavbami, které byly do územního plánu navrhovány právě z důvodu, že nově vymezované zastavitelné plochy, výrazně rozšiřující zastavěnou plochu města, budou generovat zvýšené nároky na dopravu. Jednalo se tedy o námitky úzce související s namítaným nezákonným vymezováním obrovského množství nových zastavitelných ploch.

Odpůrce se ve svém vyjádření k otázce vymezení nových zastavitelných ploch ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatelé v procesu projednávání a přijímání územního plánu nevznášeli žádné námitky, a že tedy z tohoto důvodu nemohou tyto námitky vznášet až v rámci soudního přezkumu. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 Ao 5/2011 odpůrce konstatuje, že v rámci vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu došlo ve všech případech k zachování zákonného postupu a vyžádání stanovisek všech dotčených orgánů. Zákonný postup byl zachován i v případě tzv. agregace a dostatečné specifikace nově vymezovaných území, včetně odůvodnění. Z žádného zákonného předpisu nevyplývá povinnost udávat výměru jednotlivých ploch, a skutečnost, že takovýto údaj nebyl v době projednávání k dispozici, nemůže podle názoru odpůrce zakládat jakékoliv porušení zákonného procesu projednávání územního plánu. Pořizovatel nicméně v kapitole c2) nakonec nad rámec zákonných povinností tyto údaje v územním plánu uvedl, což však nemůže mít žádný význam pro zpochybnění jak procesu projednání územního plánu, tak i jeho obsahu. Z těchto skutečností podle odpůrce vyplývá, že nedošlo k „*porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících veřejné zájmy v nezanedbatelné míře*“.

Krajský soud námitku nezákonnosti vymezování nových zastavitelných ploch, a rozpor s požadavky na ochranu zemědělského půdního fondu shledal nedůvodnou, když na straně jedné konstatoval, že rozsah přípustných námitek vlastníků nemovitostí není omezen pouze na části nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, nýbrž námitky se mohou týkat

jakékoliv části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či zpracování, přičemž na straně druhé s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (k otázce meritorního projednání jednotlivých námitek neuplatněných v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy) a na znění ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s., dospěl k závěru, že „*navrhovatel nadaný aktivní legitimací musí pochybení odpůrce namítat nejen v řízení před soudem, ale zároveň i v předchozím řízení při přijímání opatření obecné povahy. V případě, že tak navrhovatel v předchozím řízení neučinil, soud posoudí, zda tak učinit mohl, od čehož se pak bude odvíjet rozsah přezkumu opatření obecné povahy soudem.*“ Krajský soud v napadeném rozsudku dále argumentoval, že z rekapitulace námitek navrhovatelů je patrné, že nic nenamítali proti vyhodnocení potřeby nových zastavitelných ploch, či vůči rozsahu a způsobu odnímání ploch ze zemědělského půdního fondu. Podle krajského soudu tak navrhovatelé jednali v rozporu se zásadou „každý si musí hájit svá práva“ a v této části návrhu se snaží nahradit svou procesní pasivitou v předchozím řízení. Soud však nemůže s ohledem na stávající dělbu moci nahrazovat funkci správních orgánů vydávajících opatření obecné povahy, neboť úkolem soudu je toliko přezkum jejich postupu. Krajský soud je názoru, že nemůže přezkoumávat tvrzení navrhovatelů, k nimž se neměl v průběhu požizování územního plánu možnost odpůrce relevantně vyjádřit.

Z obsahu odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu vyplývá, že krajský soud neprovedl úvahu ve smyslu usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, jak mu stěžovatelé a), b) a c) v kasační stížnosti vytýkají.

Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116 dospěl k tomuto závěru: „*Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezavazuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.*

Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím, ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jímž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“

V rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, Nejvyšší správní soud vážil, zda (v uvedené právní věci v níž šlo o změnu územního plánu obce M.) existuje závažný důvod, pro který by v případě důvodnosti některé z navrhovatelů předestřených námitek mohl přistoupit ke zrušení části nebo celého napadeného opatření obecné povahy a porušit tak právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy změn územního plánu a nyní tento změněný územní plán respektují, a uvedl: „*Rozšířený senát ve svém citovaném usnesení takové závažné důvody blíže nespecifikoval; z jeho argumentace však vyplývá, že by se muselo jednat o skutečnost nebo zájem, který by převážil nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny. Rozhodující první senát je přesvědčen, že za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují*

pokračování

proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Zda se jedná o závažný důvod je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení...“ V uvedené právní věci došel soud k závěru, že bylo porušeno kogentní ustanovení § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., vyjadřující zásadní zájem na ochraně hodnot v území včetně krajiny a současně předurčující průběh přijímání a obsah opatření obecné povahy, neboť nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy. I když ve výše uvedené věci bylo rozhodnuto podle znění § 101d odst. 1 s. ř. s., podle něhož *při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu*, je použitelné v daném případě i podle znění § 101d odst. 1 s. ř. s. po 31. 12. 2011, podle něhož *při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu*, protože návrh navrhovatelů takové body obsahuje.

Vzhledem k výše citovaným rozhodnutím má rozhodující pátý senát Nejvyššího správního soudu za to, že krajský soud pochybil, pokud neučinil posouzení, zda je v daném případě dán závažný důvod pro zrušení požadované části opatření obecné povahy přestože stěžovatelé do této jeho části nepodali námitky, tedy zda došlo k porušení kogentních procesních nebo hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, nebo došlo k nepřiměřenému zásahu do práv a povinností stěžovatelů a), b) a c), to vše při sledování práv a povinností těch, jímž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech a kteří návrh na zrušení opatření obecné povahy nepodali.

Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát NSS k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 (ve věci územního plánu obce Vysoká nad Labem), uvedl: *„Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“* (body 31, 34 a 37 usnesení).

Ve věci je však třeba vycházet z toho, že existuje rozdíl mezi aktivní žalobní legitimací (tvrzení ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh stěžovatelů a), b) a c) obsahuje) a aktivní věcnou legitimací (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 - 85), přičemž pro úspěch návrhu stěžovatelů a), b) a c), nebo některého z nich (připustí-li krajský soud z důležitého důvodu přezkoumání této části opatření obecné povahy, která nebyla napadena námitkami uvedených stěžovatelů ve správním řízení) je rozhodující, zda stěžovatelé a), b) a c), nebo některý z nich, byli na svých hmotných právech skutečně zkráceni. Zda tomu tak bylo, je otázkou konkrétního posouzení.

Nejvyšší správní soud především souhlasí se závěrem krajského soudu, že stěžovatelé a), b) a c) námitku proti územnímu plánu, a to v části vymezující nové zastavitelné plochy, neuplatnili ve správním řízení. Pokud stěžovatelé a), b) a c) v kasační stížnosti tvrdí, že nebyli zcela nečinní v průběhu správního řízení, protože v průběhu pořizování územního plánu (ke konceptu, k návrhu) aktivně namítali dotčení svých práv veřejně prospěšnými stavbami, které byly do územního plánu navrhovány právě z důvodu, že nově vymezované zastavitelné plochy, výrazně rozšiřující zastavěnou plochu města, budou nepochybně generovat zvýšené nároky na dopravu, pak je k tomu třeba uvést, že obsah této námítky směřoval proti jiné části územního plánu, tedy proti vymezení veřejně prospěšných staveb tzv. „dopravního radiálně okružního skeletu“ u stěžovatelů b) a c), u stěžovatelky a) obsah její námítky (pod pořadovým číslem 198 2. rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu ÚP ÚNL) směřoval proti navrhovanému obchvatu obce Strážky, vedoucímu přes její pozemky p. č. 323/4,324/1 a 323/2 k. ú. Habrovice z důvodu, že uvedené pozemky jsou vedeny jako zemědělská půda a slouží chovu koní a hospodářských zvířat, což se s plánovanou stavbou (veřejně prospěšnou stavbou D10, podle rozhodnutí a odůvodnění rozhodnutí o námitce, poznámka NSS) vylučuje. Podle vlastního tvrzení stěžovatelů v kasační stížnosti jim bylo známo, že nově vymezované zastavitelné plochy, podle nich, výrazně rozšiřují zastavěnou plochu města. Přesto námitky proti nově vymezovaným zastavitelným plochám v průběhu pořizování územního plánu nepodali. K námitce stěžovatelů a), b) a c), že v návrhu územního plánu, který byl veřejnosti předložen k námitkám a připomínkám před veřejným projednáním zcela chyběly údaje o výměře parcel nově vymezovaných jako zastavitelné území, takže jim chyběly relevantní informace, a dále, že v důsledku tzv. agregace (seskupování různých funkčních ploch) byl prakticky nezjistitelný rozsah nově zastavitelných ploch, se Nejvyšší správní soud vyjadřuje v další části svého rozhodnutí.

V této části kasační stížnosti stěžovatelé namítali, že krajský soud odmítl poskytnout jejich právům ochranu, přestože bylo porušeno ustanovení zákona o tom, že další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Poukazovali tak v podstatě na § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2012. Ve věci, kterou na základě kasačních stížností stěžovatelů rozhodující pátý senát Nejvyššího správního soudu projednává, jde o vypracování nového územního plánu, nikoliv o změnu územního plánu. Ustanovení § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2012 (*další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*) se na pořizování nového územního plánu nevztahuje. Toho jsou si stěžovatelé a), b) a c) vědomi, mají však za to, že vzhledem k § 18 zákona č. 183/2006 Sb. a základním zásadám činnosti správních orgánů, ani v tomto případě nemělo být postupováno jinak.

pokračování

Podle § 18 zákona č. 183/2006 Sb., upravujícího cíle územního plánování, jeho odst. 4: Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

Podle § 47 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh zadání územního plánu. V návrhu zadání stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu,.... Podle odst. 6 téhož ustanovení náležitosti obsahu zadání územního plánu stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 500/2006 Sb. a příloha č. 6 k této vyhlášce.

Podle zákona č. 183/2006 Sb., jeho ustanovení o řízení o územním plánu, konkrétně § 53 odst. 5 písm. d), součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem je vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Podle § 43 odst. 6 téhož zákona náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využití území stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 500/2006 Sb. a příloha č. 7 k této vyhlášce. Ta stanoví, co obsahuje textová část územního plánu, grafická část územního plánu, jaký je obsah odůvodnění územního plánu. Obsahuje odkaz na náležitosti uvedené v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a další náležitosti uvádí, mimo jiné údaje o splnění zadání.

V daném případě schválené zadání územního plánu obsahovalo hlavní cíl pořízení nového územního plánu stanovit základní koncepci rozvoje území s tím, že nový územní plán bude sledovat priority pod body 1. až 12. tam uvedené, když pod bodem 4. je uvedeno: Prioritně využít transformačních a ostatních nevyužitých či neefektivně využitých území oproti extenzivnímu rozvoji v dosud nezastavěném území.

Náležitosti návrhu územního plánu zákon č. 183/2006 Sb., ani vyhláška č. 500/2006 Sb. neupravují. Obsah návrhu územního plánu by tedy měl být obdobný jako územní plán, tedy mít textovou část, grafickou část a jejich odůvodnění. Z návrhu územního plánu Ústí nad Labem z dubna 2011 vyplývá, že pod písmenem c) jeho textové části je Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně, přičemž návrh zastavitelných ploch s ohledem na historickou funkční a prostorovou strukturu a vztah k okolní krajině má následující priority: preference ploch obytných pro individuální zástavbu v atraktivních lokalitách s kvalitním životním prostředím, zároveň s minimalizací nových rozvojových ploch hromadné bytové výstavby (výstavba na zelené louce) jako nástroj nastartování revitalizace a regenerace stávajícího bytového fondu; postupná revitalizace a transformace průmyslových ploch s cílem vytěsnění těžkého průmyslu s negativními dopady na životní prostředí mimo jádrová území města ke stávajícím i navrženým nadmístním dopravním tahům; doplnění sídelní

zeleně... V podkapitole c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby je uvedeno, že rozvoj území je navržen jednak jako přestavba (regenerace) stávajících ploch, respektive zástavba proluk uvnitř vymezeného zastavěného území (v grafické části označeny indexem P s kódovým číslem katastrálního území a s přiřazeným pořadovým číslem plochy v rámci tohoto katastrálního území-číslo za pomlčkou), zároveň návrh vymezuje nové zastavitelné plochy (Z) a plochy územních rezerv (R). Dále je tu uvedeno, že zastavitelné plochy vymezené územním plánem zpravidla navazují na zastavěné území, přičemž tyto jsou jednoznačně definovány hranicemi – rozsah navržených zastavitelných ploch je nejlépe patrný z grafické části (Výkres základního členění území a Hlavní výkres), kde jsou podrobně rozlišeny jednotlivé rozvojové funkční plochy, označené indexy dle katastrálního území.

Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch textová část návrhu územního plánu neobsahuje.

Z výkresu základního členění území návrhu územního plánu Ústí nad Labem z dubna 2011 vyplývá, že je v něm zakreslena mimo jiné hranice zastavěného území k 31. 3. 2011 světle modrou barvou, tmavě modrou barvou jsou vyznačeny hranice ploch přestavby (P1-1), a to uvnitř zastavěného území a červenou barvou plochy nově zastavitelných pozemků (Z1-1), přičemž pokud jsou plochy přestavby i plochy nově zastavitelných pozemků podmíněny územní studií, jsou šikmo šrafovány. Ve výkresu jsou plochy označeny indexem plochy, který je uveden i v textové části návrhu územního plánu, přičemž v textové části je k indexu plochy uveden i index funkce a katastrální území, atd. Dále jsou v tomto výkresu vyznačeny tmavočervenou silnou čarou hranice ploch územních rezerv (R1). Z výkresu je patrné, kde se nacházejí plochy přestavby i plochy nově zastavitelných pozemků.

Je skutečností, že v textové části návrhu územního plánu pod podkapitolou c2) nejsou uvedeny výměry jednotlivých ploch v metrech čtverečních.

Odůvodnění návrhu územního plánu z dubna 2011 obsahuje pod kapitolou d5) Vyhodnocení vlivů ÚP Ústí nad Labem na udržitelný rozvoj území – shrnutí a podkapitolou e) (strana 248 a následující) kvantifikaci důsledků navrhovaného řešení na ZPF (zemědělský půdní fond) a PUPFL (pozemky určené k plnění funkce lesa), v níž je uvedeno, že celkový zábor ZPF bude v důsledku plánovaného rozvoje představovat 452,157 ha plochy, z toho pro zastavitelné území cca 370 ha a pro nezastavitelné cca 83 ha. Dále také obsahuje podrobnou kvantifikaci důsledků navrhovaného řešení na ZPF – tabulkovou část. V ní jsou uvedeny: číslo lokality, navržené využití, výměra celkem, výměra v současně zastavěném území, výměra mimo současně zastavěné území, celková výměra, druh ZPF dle katastru nemovitostí atd. Odůvodnění návrhu územního plánu obsahuje na str. 137 promítnutí potřeby nových bytů do nároků na plochu a na str. 138 je uvedeno, že pro novou bytovou výstavbu, a to včetně rezervy plnění motivační funkce a podporující konkurenceschopnost lokalit, je nutno vymezit minimálně 227 ha rozvojových ploch.

Dle § 4 zákona č. 334/1992 Sb. je nutno pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využité pozemky v zastavěném

pokračování

území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li však v nezbytných případech dojít k odnětí zemědělského půdního fondu, nutno zejména: a) co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, b) odnímat jen nejnutnější plochu zemědělského půdního fondu, c) při umisťování směrových a liniových staveb co nejméně ztěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu, d) po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle schváleného plánu rekultivace. Aby ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděné podle zvláštních předpisů zajištěna, jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecních zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením (§ 5 zákona č. 334/1992 Sb.).

Stavební zákon č. 183/2006 Sb., a jeho prováděcí předpis vydaný podle § 193 citovaného zákona, stanoví závazně náležitosti územního plánu a postup při jeho pořizování a přijímání, přičemž stěžovatelé a), b) a c) namítali, že odpůrce při tvorbě územního plánu porušil závazná ustanovení citovaného zákona, a zasáhl nepřiměřeně i do jejich práv. Bylo proto na krajském soudu podrobně a přezkoumatelným způsobem se s tímto tvrzením stěžovatelů vypořádat. Především bylo třeba postavit najisto nejen aktivní žalobní legitimaci stěžovatelů a), b) a c), ale také jejich aktivní věcnou legitimaci, tedy zda touto částí územního plánu byli všichni nebo některý z nich skutečně zkráceni na svých hmotných právech (v tomto směru bylo třeba přihlídnout k tomu, že pozemky dotčené návrhem územního plánu stěžovatelů b) a c) se nacházejí v k. ú. Bukov, pozemky stěžovatelky a) v k. ú. Habrovice), a podle výsledku tohoto posouzení pak bylo třeba zkoumat, zda jejich zájem v tomto směru převažuje nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny, které nepodaly návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, přičemž v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, považuje tento soud, že za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Zda se jedná o závažný důvod je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Protože krajský soud tak nepostupoval, ve věci rozhodl aniž se vypořádal se všemi námitkami stěžovatelů, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Nejvyšší správní soud proto výrok V. napadeného rozsudku v části, kterou se návrh na zrušení části opatření obecné povahy, a to Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v textové i grafické části ve vztahu k navrhovatelům a), b) a c) zamítá, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

Vada řízení před krajským soudem

Stěžovatelé a), b) a c) podle obsahu kasační argumentace namítají také vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Vadu řízení spatřují v závěru krajského soudu, který nemá oporu ve spise. Stěžovatelé již v návrhu na zrušení napadené části opatření obecné povahy namítali, že byli zkráceni ve svém právu podávat námitky a připomínky, protože jim v návrhu územního plánu nebyly předloženy relevantní informace ohledně výměry nově vymezovaných zastavitelných území. Právě při přezkoumání této námítky měl krajský soud dospět k závěrům, které nemají oporu ve spise. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl: *„Soud prostudoval kapitolu c2 – Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby návrhu územního plánu i v samotném napadeném územním plánu a konstatuje, že v rozporu s tvrzením navrhovatelů jsou zde údaje o ploše jednotlivých indexovaných ploch v metrech čtverečních uvedeny, a to v návrhu územního plánu ve sloupci čtvrtém tabulek vymezujících zastavitelné plochy a plochy přestavby a v územním plánu jsou tyto údaje uvedeny ve sloupci sedmém. Soud tedy tuto námitku považuje za nedůvodnou.“*

Po opětovném nahlédnutí do návrhu územního plánu na Odboru územního plánování v Ústí nad Labem stěžovatelé znovu konstatují, že návrh územního plánu v kapitole c2 údaje o plochách jednotlivých nově vymezovaných zastavitelných ploch skutečně neobsahoval. Čtvrtý sloupec tabulky vymezující zastavitelné plochy je nadepsán „poznámka, popis“ a žádné údaje o rozlohách neobsahuje. Krajský soud tak své závěry založil na skutečnostech, které prokazatelně nemají ve spise oporu.

Z odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud v napadeném rozsudku vycházel ze skutečnosti, že návrh územního plánu obsahuje údaje o ploše jednotlivých indexovaných ploch v m².

Po prostudování kapitoly c2 „Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby“ upraveného a posouzeného návrhu územního plánu z dubna 2011 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětná námitka stěžovatelů je důvodná, neboť čtvrtý sloupec tabulky vymezující zastavitelné plochy údaje o plochách jednotlivě nově vymezovaných zastavitelných ploch neobsahuje. Krajský soud svůj závěr o nedůvodnosti námítky založil zřejmě na obsahu návrhu neupraveného a neposouzeného územního plánu z října 2010, který však nebyl předložen k veřejnému projednání. Kasační námitka v tomto směru je důvodná (aniž by však tento soud činil závěry o tom, zda uvedený údaj bylo či nebylo nutné v návrhu uvádět, protože takový závěr neučinil ani krajský soud). Výrok V. napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud zrušil již z důvodů uvedených pod bodem III., přihlédl přitom i k předmětné vadě řízení před krajským soudem.

V.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

Podle obsahu kasační argumentace stěžovatelé namítají také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodů, že krajský soud v předcházejícím řízení nevypořádal všechny jejich námitky uplatněné v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy.

pokračování

Stěžovatelé v řízení před krajským soudem namítali nedodržení návrhového horizontu stanoveného v zadání územního plánu, které bylo následně jedním z důvodů nezákonného vymezení rozsáhlých zastavitelných ploch, územních rezerv i veřejně prospěšné stavby přeložky silnice II/528 (D10). Zadání územního plánu schválené usnesením zastupitelstva města Ústí nad Labem č. 393/09 dne 25. 6. 2009 stanovilo, že návrhový horizont pro prognostické bilance (demografické, urbanistické, dopravní atd.), rozvojové předpoklady a navrhovanou regulaci funkčního využití a prostorového uspořádání území bude stanoven k roku 2025. V rozporu se zadáním je však územní plán co do návrhového horizontu nejednotný a nekonzistentní. Kalkulace územních nároků potřebné nové bytové výstavby v kapitole 7.1.3 Demografie je vztažena k rokům 2020 a 2030, přičemž za rozhodný se v územním plánu považuje úhrn územních nároků na novou výstavbu do roku 2030. Dopravní prognóza odůvodňující dopravní koncepci územního plánu je podložena výpočty a dopravním modelem pro návrhové období roku 2040. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že návrh územního plánu i schválený územní plán musí zadání respektovat a nesmějí z něj nepřiměřeným způsobem vybočit.

Dále stěžovatelé také namítali, že výběr variant prověřovaných konceptem územního plánu byl proveden zcela neodůvodněným a tedy nepřezkoumatelným způsobem. Tato nezákonnost měla přímou souvislost se zásahem do práv stěžovatelů, neboť výběr mezi variantou A a B se jich zásadně dotýkal. Ve čtvrti Bukov byly totiž navrženy dvě varianty zaústění tunelu a vybrána byla varianta B, která byla trasována přes několik obytných domů /včetně rodinného domu stěžovatele b)/ a několik podnikatelských objektů /včetně veterinární ordinace stěžovatele c)/, přestože druhá navržená varianta (varianta A) byla trasována přes dosud nezastavěné pozemky. Bez jakéhokoli odůvodnění tak nebyla vybrána varianta, která by zasahovala do vlastnických práv výrazně menším způsobem, když na jedné straně se mělo jednat o zbourání několika domů a vystěhování několika rodin, včetně stěžovatelů b) a c), na druhé o neuskutečnění zatím pouze plánovaného záměru na dosud nezastavěných pozemcích. Neodůvodněním výběru variant prověřovaných konceptem učinil odpůrce územní plán v tomto rozsahu nepřezkoumatelným a současně porušil princip proporcionality zásahu do práv.

Krajský soud se podle stěžovatelů v předcházejícím řízení taktéž nevypořádal s námitkou nedostatečného zvážení stávajících limitů území a nesprávného vypořádání stanoviska Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje. Krajská hygienická stanice Ústeckého kraje vydala ke konceptu územního plánu stanovisko ze dne 17. 3. 2010, č. j. KHSUL 1785/2010, ve kterém požadovala vyřešení problematiky hluku a imisí z dopravy, v případě variantních řešení nových komunikací volit varianty co nejšetrnější z hlediska vlivu na zdraví obyvatel a vytvořit reálný předpoklad pro realizaci protihlukových opatření. Odpůrce uvedené stanovisko vypořádal tak, že „*ke konceptu ÚP byla zpracována dokumentace o vyhodnocení vlivu na životní prostředí (SEA) a dále bylo provedeno vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, kde byla doporučena k řešení nejvhodnější dopravní varianta. Problematika hluku, emisí související s realizací stavby není ve fázi územního plánování řešitelná. Bude v souladu s platnými právními předpisy posouzena v následně zpracovaných dokumentacích a řízeních, případně v rámci procesu zpracování a projednávání dokumentace posuzování vlivu stavby na životní prostředí (EIA).*“ Stěžovatelé jsou však přesvědčeni, že již ve fázi územního plánování je třeba důkladně zvažovat limity území, pro které je územní plán zpracováván. Odpůrce se tak se stanoviskem Krajské

hygienické stanice vypořádal nedostatečným způsobem, když s jí stanovenými podmínkami pouze odkázal na navazující řízení. Nezabýváním se stávající zátěží území a jeho limity, a to zejména z hlediska hluku a emisí, zatížil odpůrce územní plán další vadou způsobující jeho nezákonnost. Uvedené pochybení odpůrce zasahuje do práv stěžovatelů, kteří jsou přímo dotčeni plánovanými dopravními stavbami i enormním rozvojem obce, který potřebu nových dopravních ploch vyvolal a který v případě realizace zesílí intenzitu dopravy i na stávajících komunikacích emisemi, jimiž jsou již dnes stěžovatelé dotčeni.

Žádnou z výše uvedených námitek se krajský soud nezabýval s odůvodněním, že stěžovatelé uvedené námitky neuplatnili ve fázi podávání námitek k návrhu územního plánu. Krajský soud se však podle stěžovatelů měl vzhledem k okolnostem jejich námitkami zabývat, resp. podrobněji zabývat tím, zda má či nemá jejich námitky přezkoumávat a nikoliv jejich přezkum bez jakékoliv úvahy odmítnout. Výše uvedenými pochybeními odpůrce došlo podle stěžovatelů „*k porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy*“, a to „*k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku*“.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti k předmětným námitkám, se kterými se krajský soud podle stěžovatelů ve svém rozhodnutí nevypořádal, resp. je zamítl jako nedůvodné s ohledem na pasivitu v rámci projednání územního plánu, konstatoval, že rovněž nedošlo k „*porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících veřejné zájmy v nezanedbatelné míře*“ a soud tedy rozhodl zcela správně i v tomto případě.

Nejvyšší správní soud námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku shledal důvodnou. Krajský soud pochybil, když se výše uvedenými námitkami stěžovatelů odmítl zabývat bez jakékoliv další úvahy a bez přihlédnutí ke všem individuálním okolnostem případu z důvodu, že nebyly uplatněny v předchozím řízení při přijímání opatření obecné povahy (k tomu viz také odůvodnění tohoto rozsudku, bod III. – Vymezení nových zastavitelných ploch). V dalším řízení krajský soud posoudí jednotlivé námitky stěžovatelů s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu.

VI.

Nesprávné rozhodnutí o nákladech řízení

Stěžovatelé a), b) a c) kasační stížností napadají také výroky VIII. a X. napadeného rozsudku, které se týkají náhrady nákladů vzniklých v řízení před krajským soudem. Stěžovatelé uvádějí, že v řízení před krajským soudem jim vznikly náklady ve výši 29 256 Kč, jejichž náhrada jim byla přiznána pouze částečně a žádají proto o její přiznání v plné výši.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že výroky VIII. a X. napadeného rozhodnutí plně odpovídají rozsudku, který soud vynesl.

Stěžovatelé ve vztahu k výrokům VIII. a X. napadeného rozsudku neuvádějí žádnou konkrétní argumentaci, pouze obecně namítají nesprávnost rozhodnutí o nákladech řízení.

pokračování

Nejvyšší správní soud však výroky VIII. a X. napadeného rozsudku zrušil, neboť se jedná o případ tzv. závislých výroků.

VII.

Kasační stížnost stěžovatele d)

Rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností i stěžovatel d) (v řízení před krajským soudem osoba na řízení zúčastněná). Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá výrok VII. rozhodnutí krajského soudu, a proti tomuto výroku také směřují důvody jeho kasační stížnosti. Napadený rozsudek podle něj spočívá na nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení, některé skutkové závěry soudu nemají oporu ve spise a řízení před krajským soudem považuje stěžovatel za zmatečné z důvodu, že nebyly splněny některé podmínky řízení.

VIII.

Nedostatek aktivní legitimace navrhovatele d)

Stěžovatel d) především nesouhlasí se závěrem krajského soudu v otázce aktivní legitimace navrhovatele d), V. K., ve vztahu k bodu 4 žalobního petitu.

Podle stěžovatele d) je při posuzování uvedené právní otázky nutno přihlédnout ke skutečnosti, že navrhovatel d) je pouze podílovým spoluvlastníkem budovy č. p. 737 a pozemkových parcel č. 2721 a č. 2722 v k. ú. Střekov, když velikost jeho spoluvlastnického podílu činí pouze 1/5. S ohledem na skutečnost, že ostatní spoluvlastníci návrh na zrušení části opatření obecné povahy nepodali, ani se k návrhu žádným způsobem nepřipojili a navrhovatel d) ani žádnou další skutečnost, která by zakládala jeho aktivní legitimaci k podání návrhu, neuvádí, není podle stěžovatele d) ve vztahu k bodu 4 žalobního petitu aktivně legitimován.

Za situace, kdy krajský soud v odůvodnění svého rozsudku konstatoval nedostatek aktivní legitimace ve vztahu k bodu 4 žalobního petitu u zbývajících třech navrhovatelů, tj. navrhovatelů a), b) a c), není tak aktivní legitimace ve vztahu k bodu 4 žalobního petitu dána u žádného z navrhovatelů. Návrh obsažený v bodě 4 žalobního petitu měl být proto krajským soudem pro nedostatek aktivní legitimace všech navrhovatelů odmítnut.

Navrhovatel d) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele d) uvedl, že jeho žalobní legitimace byla v posuzované věci dána. Navrhovatel d) je držitelem vlastnického práva k ideální 1/5 nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 4120 pro obec Ústí nad Labem, katastrální území Střekov, a to pozemků parc. č. 2721 a 2722 a rodinného domu č. p. 737, který se nachází na pozemku parc. č. 2722. Uvedené nemovitosti sousedí pouze přes úzkou jednosměrnou silnici s pozemky parc. č. 2747 v k. ú. Střekov (plocha P18-1), parc. č. 2779/1 v k. ú. Střekov (plocha P18-4) a parc. č. 2884/1 v k. ú. Střekov (plocha P18-5), na nichž došlo po veřejném projednání územního plánu ke změně jejich funkčního využití. Tato změna má umožnit realizaci záměru Obchodního centra Střekov, které svou rozlohou a stavebním uspořádáním výrazně přesahuje limity předmětného území.

V důsledku realizace uvedené stavby by došlo k nárůstu hlukové a imisní zátěže v území, v němž se nacházejí uvedené nemovitosti, jakož i k narušení „pohody bydlení“ navrhovatele d), který v dotčených nemovitostech žije a bydlí.

Skutečnost, že vlastnické právo k uvedeným nemovitostem, resp. jejich částem, svědčí vedle navrhovatele d) i dalším osobám a jedná se tedy o spoluvlastnictví, neznamená, že každý z nich není sám o sobě na svém vlastnickém právu k části nemovitosti dotčen kupříkladu právě emisemi ze sousedního pozemku. Návrh na zrušení části územního plánu není právním úkonem, kterým by bylo disponováno s věcí ve spoluvlastnictví a bylo by tak třeba souhlasu ostatních spoluvlastníků. Návrhem na zrušení části územního plánu navrhovatel d) pouze brání své vlastnické právo, bez ohledu na to, jak velké je. Všem vlastnickým právům svědčí v souladu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod stejná ochrana a nelze diskriminovat žádného z vlastníků na základě velikosti jeho vlastnického práva.

Navrhovatel d) v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 189, ve kterém soud dovodil: „*Dle stanoviska bývalého Nejvyššího soudu SSR ze dne 8. 3. 1973, sp. zn. Cpj 8/72 (publ. pod č. 54/1973Sb. NS, ročník 1973, sv. 7), náleží nepochybně spoluvlastníkovi právní ochrana, pokud jde o jeho spoluvlastnický podíl. Může tedy uplatňovat nárok na ochranu práv vyplývajících z jeho podílu. Může se domáhat např. vydání užitků věci (jejich přiměřené části), zákazu zásahů do užívání věci, příp. odstranění trvajících následků zásahu. Tyto závěry potvrdila i novodobá judikatura Nejvyššího soudu ČR (viz. např. rozhodnutí ze dne 3. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1794/96). Změna územního plánu může představovat zásah (v širším slova smyslu) do užívání nemovitostí ve smyslu shora cit. stanoviska Nejvyššího soudu. Nejvyšší správní soud uzavřel, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat i jen jeden z podílových spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl činí jen 1/2. Zamítnutí návrhu navrhovatele ad b) pro nedostatek aktivní legitimace z toho důvodu, že se k němu nepřipojil i druhý spoluvlastník není možné.*“

Nejvyšší správní soud z návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy zjistil, že navrhovatel d) v řízení před krajským soudem namítal pochybení odpůrce, jímž bylo zasaženo do jeho práv, spočívající v podstatné změně návrhu územního plánu po jeho veřejném projednání bez konání opakovaného veřejného projednání ve smyslu § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. Podstatou změny byla změna funkčního využití pozemků parc. č. 2747, 2779/1 a 2884/1, vše v k. ú. Střekov na BM a BM1, umožňující vlastníkově pozemků realizaci obchodně administrativního centra s obytnými plochami nad 800 m². Uvedené plochy byly v konceptu územního plánu vymezeny jako plochy SM-C (plochy smíšené obytné v centrech měst). V návrhu územního plánu došlo k drobné změně oproti konceptu, kdy dvě z těchto ploch (parc. č. 2747, 2779/1, v k. ú. Střekov) byly nově vymezeny jako SM-C1 (plochy smíšené obytné v centrech měst podmíněně zastavitelné). U obou využití ploch (SM-C a SM-C1) platí omezení, kdy maloobchodní zařízení jsou na těchto plochách přípustná pouze do max. 800 m² obytných ploch.

Stěžovatel d) nedostatek aktivní legitimace navrhovatele d) v daném případě spatřuje v jeho „pouhém“ podílovém spoluvlastnictví budovy č. p. 737 a pozemkových parcel č. 2721 a č. 2722 v k. ú. Střekov. K otázce, zda návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat spoluvlastník, jehož podíl činí 1/2, se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku

pokračování

ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, kde dospěl k závěru, že změna územního plánu může představovat zásah (v širším slova smyslu) do užívání nemovitosti ve smyslu stanoviska bývalého Nejvyššího soudu SSR ze dne 8. 3. 1973, sp. zn. Cpj 8/72, a návrh tak může podat i jen jeden z podílových spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl činí jen ½. Dle výše citovaného stanoviska spoluvlastníkovi nepochybně náleží právní ochrana, pokud jde o jeho spoluvlastnický podíl a může tedy uplatňovat nárok na ochranu práv vyplývajících z jeho podílu.

Nejvyšší správní soud při posuzování sporné otázky aktivní legitimace navrhovatele d) vycházel z výše uvedených principů. Změna územního plánu může představovat zásah (v širším slova smyslu) do užívání nemovitosti. Spoluvlastníkovi náleží právní ochrana jeho spoluvlastnického podílu a může uplatňovat nárok na ochranu práv vyplývajících z jeho podílu. Návrh na zrušení opatření obecné povahy tak může podat i spoluvlastník, jehož podíl činí 1/5.

IX.

Vada řízení před krajským soudem

Stěžovatel d) v kasační stížnosti dále namítá vadu řízení před krajským soudem z důvodu, že soud postupoval v rozporu s ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s., když při svém rozhodování ohledně 4. bodu návrhového petitu nepostupoval v rozsahu návrhu navrhovatelů a důvodů specifikovaných v návrhu a opatření obecné povahy posuzoval nad rámec návrhu.

Důvodem zrušení části napadeného opatření obecné povahy definovanou ve výroku VII. přezkoumávaného rozsudku je údajný rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu. Uvedený důvod však v návrhu navrhovatelů obsažen není, což v odůvodnění svého rozhodnutí připouští i krajský soud, neboť navrhovatelé navrhovali zrušení uvedené části opatření obecné povahy z důvodu údajného provedení podstatné změny návrhu územního plánu po veřejném projednání, aniž by bylo následně konáno opakované veřejné projednání.

Stěžovatel d) nesouhlasí se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy pro jeho nesrozumitelnost, když způsob využití předmětného území byl podle něj zřejmý všem účastníkům řízení před krajským soudem, tzn. odpůrci, osobě zúčastněné na řízení i navrhovatelům, kteří zjevně způsob využití považovali za nesporný.

Navrhovatel d) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti k otázce vyhovění návrhu nad rámec rozsahu návrhu a důvodů v něm specifikovaných uvádí, že vzhledem k tomu, že ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s. odkazuje na přiměřené použití § 76 s. ř. s., je na místě vzít v potaz dosavadní konstantní judikaturu týkající se možnosti zrušit správní rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost i bez návrhu. V této souvislosti navrhovatel odkazuje zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 – 78, ve kterém soud dovodil následující: „*Při posuzování otázky možné nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu vyšel Nejvyšší správní soud z usnesení*

rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publikovaného pod č. 1546/2008 Sb. NSS, kde se rozšířený senát vyjádřil mimo jiné i k povaze § 76 odst. 1 s. ř. s. Podle rozšířeného senátu „ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“

Z citovaného názoru rozšířeného senátu podle navrhovatele d) plyne, že krajský soud je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, tedy aniž by navrhovatel nepřezkoumatelnost ve svém návrhu konkrétně namítal. Krajský soud tak byl oprávněn zrušit pro nepřezkoumatelnost předmětnou část územního plánu i bez návrhu.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele d) směřující proti výroku VII. napadeného rozsudku uvedl, že krajský soud uvedeným výrokem zrušil předmětnou část územního plánu z důvodu rozporu mezi jeho písemnou a grafickou částí. Odpůrce v této souvislosti konstatuje, že uvedené pochybení územního plánu v době jeho schválení zde skutečně bylo, i když vzniklo pouze administrativní chybou, když nedošlo k přiložení opravené grafické části územního plánu do schvalovaného materiálu.

Krajský soud výrokem VII. napadeného rozsudku zrušil pro vadu řízení vymezení ploch P18-1, P18-4 a P18-5 v textové i grafické části územního plánu, když před meritorním posouzením námítky, zda změna způsobu využití plochy pozemků z SM-C1 pro parcelu č. 2747, 2779/1 na BM1 a z SM-C pro par. č. 2884/1 na BM je podstatnou úpravou návrhu územního plánu, ověřil využití předmětných pozemků v územním plánu. Z grafické přílohy č. 2 Hlavní výkres krajský soud zjistil, že pro pozemky parc. č. 2747, 2779/1 je stanoveno využití BM1 a pro pozemek parc. č. 2884/1 je stanoveno využití BM. V grafické příloze č. 1 Výkres základního členění je pro pozemky parc. č. 2747, 2779/1 uveden index plochy P18-1 a P18-4, pro pozemek parc. č. 2884/1 je uveden index plochy P18-5. V textové části územního plánu v podkapitole c2 Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby je však pro index plochy P18-1 a P18-4 stanoveno využití indexované jako SM-C1 a pro index plochy P18-5 využití indexované SM-C.

Krajský soud dospěl k závěru o rozporu dvou rovnocenných částí územního plánu, a to jeho textové a grafické části. Napadený územní plán pak v této části shledal nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.

Stěžovatel d) závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadené části opatření obecné povahy pro jeho nesrozumitelnost považuje za nesprávný. Svůj názor však opírá pouze o tvrzení, že způsob využití předmětného území byl všem účastníkům řízení před krajským soudem zřejmý. Svou kasační argumentací tak stěžovatel nenapadá ani nevyvrací závěry krajského soudu o rozporu mezi textovou a grafickou částí územního plánu, tedy důvod, na základě něhož krajský soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadené

pokračování

části územního plánu. Nejvyšší správní soud proto uvedenou námitku nemohl shledat důvodnou.

K namítané vadě řízení před krajským soudem spočívající v rozhodování nad rámec návrhu navrhovatelů, Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nepochybil, pokud napadenou část územního plánu zrušil z moci úřední z důvodu její nepřezkoumatelnosti, neboť z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

Ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s. odkazuje na přiměřené použití § 76 s. ř. s. Krajský soud byl oprávněn zrušit pro nepřezkoumatelnost předmětnou část územního plánu i bez návrhu.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že kasační námitky stěžovatele d) neshledal důvodné, proto kasační stížnosti stěžovatele d) zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

X. Závěr

Závěrem Nejvyšší správní soud shrnuje, že shledal důvodnou kasační námitku stěžovatelů b) a c) do výroku I. napadeného rozsudku a kasační námitku stěžovatelů a), b) a c) do výroku V. napadeného rozsudku, a proto rozhodl tak, že výrok I. rozsudku krajského soudu zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti a dále zrušil výrok V. napadeného rozsudku rovněž z důvodu nepřezkoumatelnosti, a věc v tomto rozsahu vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 1, 4 s. ř. s.).

V souladu s ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud spolu s výrokem I. a V. zrušil i výroky VIII. a X. napadeného rozsudku krajského soudu, neboť se těmito výroky rozhodovalo o náhradě nákladů řízení stěžovatelů a), b) a c), přičemž tyto vedlejší výroky jsou závislé na výroku I. a V. jako na výroku hlavním. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí.

Kasační stížnost stěžovatele d) nebyla shledána důvodnou, proto ji Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Navrhovateli d) vznikly v řízení o kasační stížnosti stěžovatele d) proti němu náklady v souvislosti s právním zastoupením v celkové výši 2405 Kč. Tyto náklady sestávají z odměny za 1 úkon za vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele d) ze dne 27. 9. 2012, podaného však nejen za navrhovatele d), avšak i za stěžovatele a), b) a c), proto je odměna 2100 Kč snížena o 20% (§ 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.), dále z režijního paušálu 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.), a konečně daně z přidané hodnoty

ve výši 21%, jejímž je zástupce navrhovatele d) plátcem. Pokud navrhovatel d) požadoval odměnu i za úkon převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti, nebyla mu přiznána, neboť navrhovatel d) byl stejným zástupcem zastoupen už v řízení před krajským soudem. Náhradu přiznaných nákladů řízení navrhovateli d) uložil zdejší soud stěžovateli d).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu