



Toto rozhodnutí nabylo právní moci
dnem 11. 5. 2016
Nejvyšší správní soud
v Brně dne 23. 5. 2016



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelů: a) M. M., b) A. H. a c) J. M., všichni zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrkyni: obec Klentnice, se sídlem Klentnice 24, Mikulov, zast. JUDr. Jiřím Dobišarem, advokátem, se sídlem Smetanovo nábřeží 956/6, Břeclav, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2015, č. j. 67 A 3/2015 - 93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka b) **je povinna** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení celkem 8.228 Kč k rukám jeho zástupce do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Ve vztahu mezi odpůrcem a navrhovateli a) a c) nikdo **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předchozí řízení

[1] Navrhovatelé a) až c) se u Krajského soudu v Brně návrhem ze dne 13. 3. 2015 domáhali zrušení opatření obecné povahy – územního plánu Klentnice schváleného usnesením zastupitelstva obce Klentnice ze dne 30. 9. 2014, č. 23/4, které nabylo účinnosti

dne 31. 10. 2014, a to v části týkající se koridoru veřejného prostranství Z25, zastavitelné plochy Z1 a plochy smíšeného nezastavitelného území sportovního K23.

[2] V obsáhlém návrhu navrhovatelé prvně přdestřeli, že jsou spoluvlastníky souboru nemovitostí: rodinného domu Klentnice čp. 7 na pozemku p. č. 48, jakož i tohoto pozemku, navrhovatelka b) je dále v rámci společného jmění manželů vlastníci pozemku p. č. 587/2, vše v k. ú. Klentnice, navrhovatelé dále zemědělsky využívají další pozemek č. 49 umístěný za tímto domem, který mají v nájmu. Tyto nemovitosti jsou přímo dotčeny, respektive sousedí s plochami vymezenými napadenými částmi územního plánu. Navrhovatelé rovněž podali proti předmětným částem (návrhu) územního plánu dne 20. 11. 2013 námitky, přičemž podstatná část jejich námitek zůstala nevypořádána.

[3] K vymezení koridoru veřejného prostranství Z25 navrhovatelé uvedli, že v původním návrhu, který byl předmětem veřejného projednání, měl tento koridor sloužit k umístění místní komunikace propojující ulici Pod Kostelem a silnici III/42120. K námitkám navrhovatelů byl koridor z převážné části vypuštěn, byla však ponechána jeho menší část na pozemku p. č. 47/3. Podle odůvodnění se má jednat o komunikaci k obsluze plochy bydlení Z1. Podle navrhovatelů však měl být vypuštěn koridor celý, stejně jako bylo v rámci úpravy návrhu územního plánu vypuštěno vymezení veřejně prospěšné stavby celé komunikace. Celkové řešení lokality Z1 má být předmětem prověření územní studií, proto je předčasné umístění části tohoto koridoru. I ponechaná část koridoru Z25 zasahuje do práv navrhovatelů, neboť končí ve vzdálenosti pouhých 25 m od hranice pozemku 587/2 a 60 m od pozemku 48. Takový zásah považují navrhovatelé za neproporcionální v kombinaci s celou plochou Z1, důsledkem celého záměru bude neúměrný nárůst emisí narušujících soukromí a životní prostředí navrhovatelů zezadu, tj. z míst, kde dosud byl klid a zeleň, přičemž navrhovatelé budou negativně ovlivněni i výstavbou spojenou se zamýšleným záměrem. Zemědělský pozemek 587/2 bude znehodnocen a odříznut od ostatních nemovitostí navrhovatelů, čímž bude znemožněno jeho dosavadní užívání.

[4] Plocha Z1 byla rovněž vymezena nezákonně. V návrhu územního plánu, který byl předmětem veřejného projednání, byly vymezeny dvě dílčí menší plochy bydlení Z1 a Z2. Poté byly úpravou návrhu tyto plochy společně s plochou předtím vypuštěnou částí koridoru Z25 sceleny do jediné velké plochy Z1. Plocha Z1 tak získala zcela nový charakter. Navrhovatelé mají za to, že to představuje podstatnou úpravu návrhu, která měla být předmětem opakovaného veřejného projednání, a navrhovatelům tak byla odňata možnost proti nově vymezené ploše Z1 uplatnit námitky. Od podání námitek (20. 11. 2013) do schválení územního plánu (30. 9. 2014) uplynul téměř rok, což také indikuje, že se jednalo o podstatnou úpravu návrhu. Odpůrce dále nezohlednil doplnění námitek z 25. 9. 2014, reagující na změnu poměrů v území v návaznosti na období výrazných srážek. Vymezení plochy bydlení není podloženo skutečnou urbanistickou koncepcí a její vymezení není přezkoumatelným způsobem odůvodněno (jedná se o největší vymezenou zastavitelnou plochu pro bydlení v obci s rozsahem 1,6 ha). Nejde přitom o plochu převzatou z předchozího územního plánu. Navrhovatelé rovněž zpochybnili demografickou prognózu sloužící jako podklad pro vymezení zastavitelných ploch. Podle ní v roce 2001 žilo v obci 558 obyvatel, v roce 2010 pak 560 obyvatel. Do roku 2025 prognóza kalkuluje s nárůstem na 600 obyvatel. Pokud za 10 let přibyli 2 obyvatelé, není

pokračování

zřejmě, proč by se tempo růstu obyvatel v následujícím období mělo tak výrazně zvýšit. Navíc, i pokud by počet obyvatel měl skutečně narůst o 40, neodůvodňovalo by to potřebu vymezení celkem 10 ha nových ploch pro bydlení pro 73 nových bytových jednotek. Územní plán ve vztahu k vymezení nových zastavitelných ploch včetně napadené plochy Z1 rovněž postrádá náležité odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování. Ve skutečnosti je vymezení plochy Z1 v rozporu s těmito základními principy územního plánování, znamená skokový nárůst nároků na veřejnou infrastrukturu, což není územním plánem koncepčně řešeno. Vymezení plochy Z1 je dále v rozporu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., zejména s jejím § 7 odst. 2, který vyžaduje na každé 2 ha zastavitelné plochy pro bydlení související plochu veřejného prostranství o výměře alespoň 100 m². To nebylo dodrženo, zejména pokud se zohlední s plochou Z1 sousedící plochy obytné smíšené a plochy občanské vybavenosti. Využití plochy Z1 bylo sice podmíněno územní studií ve smyslu § 43 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) avšak vymezení této územní studie je nezákonné, neboť studie se má zaměřit na dopravní připojení ploch Z1a a Z1b na silnici III/42120. Vymezení územní studie tak ignoruje fakt, že v konečné verzi územního plánu nejsou vymezeny plochy Z1a a Z1b a že byla rovněž vypuštěna převážná část koridoru Z25, který měl zajišťovat propojení na silnici III/42120. Takové řešení je dále rozporné i s rozhodnutím o námitce navrhovatelů, podle nějž se námitce vyhovuje s tím, že předmětný koridor Z25 nebude řešen územním plánem, ale studií. Není tedy jasné, zda územní studie má prověřovat plochu Z1, která je určena pro bydlení, nebo dopravní koridor, od kterého bylo ale v rámci úpravy územního plánu upuštěno. Nezákonností je tak zatíženo i rozhodnutí o námitce navrhovatelů č. 5, které bylo sice formálně vyhověno, avšak způsobem, který je pro navrhovatele nepřijatelný (rozšíření plochy bydlení, proti které rovněž brojili), navíc neobsahuje přezkoumatelné odůvodnění. Za nezákonné považují navrhovatelé i vypořádání jejich námitek 1 až 4 a 6. Tyto námitky věcně směřovaly proti koridoru Z25 a plochám Z1a a Z1b s tím, že navrhovatelé se domáhali jejich úplného vypuštění a zachování dosavadního způsobu využití území (zemědělství). Ačkoli námitkám bylo formálně vyhověno, se způsobem řešení (s úpravou návrhu) nemohou navrhovatelé souhlasit, ani na něj nemohli reagovat, neboť odpůrce, respektive pořizovatel, neprovedli v rozporu se zákonem opakované veřejné projednání podstatně upraveného návrhu. Vypořádání námitek nereaguje na argumentaci navrhovatelů uplatněnou v námitkách a rozhodnutí o námitkách je tak nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelné a nesprávné je i rozhodnutí o námitce č. 7. Vymezení plochy Z1 je dále nezákonné i proto, že tato lokalita je nevhodná pro stavby pro bydlení pro své podmáčení, existenci několika pramenných vývěrů a nachází se ve svažitém terénu. Tyto skutečnosti navrhovatelé uváděli ve svém doplnění námitek z 25. 9. 2014, odpůrce však na to nijak nereagoval a hydrogeologické poměry lokality nezohlednil. Vymezení plochy Z1 představuje dále i neproporcionální zásah do vlastnických práv navrhovatelů, který z důvodu absence náležitého odůvodnění lze považovat za libovůli a diskriminaci navrhovatelů. Zemědělský pozemek č. 587/2 je umístěn ve středu plochy Z1 a představuje cca jednu šestinu rozlohy této plochy. Hospodaření navrhovatelů na vlastních a pronajatých pozemcích představuje chov ovcí, slepic, vodní drůbeže, pěstování krmiva, zeleniny a ovoce, skladování dříví, příjezd k zadní části domu, manipulaci se senem, parkování zemědělských strojů apod. Realizace ploch pro bydlení by užívání nemovitostí navrhovatelů degradovala na život při uliční čáře bez možnosti stávajícího zemědělského a rekreačního využití lokality za domem, na úkor dosavadního vesnického charakteru jejich života a environmentálních a kulturních hodnot.

[5] Na ploše K23 má být umístěn lyžařský svah, přičemž i tato plocha by měla být zahrnuta do podmínky prověření územní studií, respektive zadání studie je v tomto ohledu nejasné, neboť má prověřit vztah plochy bydlení a sousedícího lyžařského svahu, ačkoli studie je předepsána pouze pro využití plochy Z1. Naproti tomu posouzení SEA požadovalo i územní studii pro plochu K23.

[6] Odpůrce ve vyjádření uvedl, že navrhovatelé a) a c) nejsou oprávněni k podání návrhu, neboť jimi napadené části opatření obecné povahy se netýkají přímo jimi vlastněných nemovitostí (dům Klentnice čp. 7 a pozemek č. 48). Ke koridoru veřejného prostranství Z25 odpůrce poznamenal, že je vymezen toliko v minimálním rozsahu, dále sleduje koridor původně vymezený ve změně územního plánu č. 3, proti které navrhovatelé tehdy nic nenamítali. Koridor Z25 představuje jedinou možnou přístupovou komunikaci pro dopravní obsluhu vymezené plochy Z1. I v současné době je pozemek 587/2 oddělen od pozemku 48 účelovou komunikací na parcele 52/1. Dle odpůrce nebyla provedená úprava návrhu územního plánu podstatnou, neboť nebyla rozšířena plocha Z1, pouze došlo k vypuštění převážné části koridoru Z25 dle námitek navrhovatelů, přičemž plocha bydlení nebyla nijak měněna ani nezískala nový charakter. Svažitost a podmáčenost dané lokality není absolutní překážkou pro využití pro výstavbu, pouze bude třeba tuto problematiku technicky vyřešit. Předmětem územní studie pro lokalitu Z1 bude především prověření možností dopravního napojení na stávající obslužné komunikace, jakož i další technickou infrastrukturu, bude vymezeno veřejné prostranství odpovídající stávající legislativě, bude navržen rozsah a způsob uspořádání zástavby. Takto prověřené řešení pak bude aplikováno v územním řízení, nikoli jako podklad pro pozdější změnu územního plánu, což je v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona. Odpůrce dále poukázal na to, že chovatelské aktivity navrhovatelů na dotčených pozemcích mají negativní vliv na životní prostředí, ocelová konstrukce pro ustájení ovcí nebyla povolena stavebním úřadem, stékající močůvka znečišťuje prameniště Klentnického potoka. K ploše K23 nebyla uložena povinnost zpracovat územní studii, navrhovatelé proti ní v průběhu projednávání návrhu územního plánu nebrojili, využití jako lyžařský svah bude pouze sezónní s minimem doprovodných staveb. Svah má délku 202 m a šířku 50 m, v minulosti již byl příležitostně pro lyžování využíván.

[7] Dne 28. 4. 2014 podali navrhovatelé repliku. Poukázali, že odpůrce nemůže svým vyjádřením nahrazovat chybějící odůvodnění opatření obecné povahy a především rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Předmětem řízení není změna č. 3 předchozího územního plánu Klentnice, proto okolnost, že proti této změně nepodali námitky, je nyní irelevantní. Navrhovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 AOs 1/2013, podle něhož je nutné poskytovat soudní ochranu dotčeným vlastníkům nemovitostí již ve fázi vydání územního plánu, neboť při zpracování územní studie již nelze námitky uplatnit. Navrhovatelé zpochybnili tvrzení odpůrce, že koridor Z25 zajišťuje jediný možný příjezd k ploše Z1. Dopravní obsluha plochy Z1 je možná i pomocí komunikace na pozemku 50/1. I pokud by nebylo nutné provádět opakované veřejné projednání upraveného návrhu územního plánu, měli být navrhovatelé konzultováni ohledně způsobu vyřízení jejich námitek dle § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu (odkázali též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 AOs 3/2013). Pokud by byl akceptován názor odpůrce, že povinnost vymezit plochy veřejného prostranství se

pokračování

vztahuje pouze na zastavitelné plochy přesahující 2 ha, znamenalo by to přitakání „salámové metodě“ obcházení takového požadavku vymezením menších ploch. Navrhovatelé vedle nemovitostí, které jsou v jejich vlastnictví dlouhodobě užívají i pozemek č. 49 ve sporné lokalitě. Vlastnické právo k pozemku bylo dříve sporné, v současné době pak mají uzavřenu nájemní smlouvu na tento pozemek s vlastníkem – Českou republikou.

[8] Odpůrce následně k tomu podal dupliku. Uvedl, že existují dva typy územních studií, jeden typ slouží jako podklad pro pořizování změn územních plánů, druhý může sloužit jako podklad pro rozhodování v území. Proto není v rozporu se stavebním zákonem, jestliže má způsob využití sporných ploch stanovit územní studie, jejíž obsah, rozsah, cíle a účel byly stanoveny územním plánem v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona. K „salámové metodě“ obcházení požadavků vyplývajících z vyhlášky č. 501/2006 Sb. odpůrce uvedl, že i navrhovatelům musí být zřejmé, že pro tyto účely nelze libovolně k vymezovaným zastavitelným plochám přičítat již zastavěné území obce.

[9] Rozsudkem ze dne 29. 5. 2015, č. j. 67 A 3/2015 - 93, krajský soud návrh zamítl a uložil navrhovatelům uhradit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši celkem 16.456 Kč. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé jsou spoluvlastníky nemovitostí přímo dotčených nebo sousedících s napadenými plochami a koridory územního plánu a tvrdí zkrácení na svých právech přezkoumávanou regulací, shledal krajský soud, že navrhovatelé jsou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy oprávněni. Dále se soud zabýval důvodností návrhu. Za situace, kdy navrhovatelé napadli pouze dílčí část územního plánu, se krajský soud nezabýval námitkami směřujícími proti komplexnímu řešení uspořádání dotčeného území, urbanistické koncepci apod., pouze se zabýval otázkou, zda napadené části zasáhly do práv navrhovatelů a zda se tak stalo v souladu se zákonem. Pokud stěžovatelé brojili proti způsobu rozhodnutí o jejich námitkách, soud poukázal na to, že formulace námitek byla poměrně obecná, což předznamenává rovněž obecnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Rovněž z nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 vyplývá, že nároky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách nesmí být nepřiměřené. Odůvodnění rozhodnutí o jednotlivých námitkách je tak dostatečné. Námitkou č. 7 brojili navrhovatelé proti zákonnosti záboru pozemků zemědělského půdního fondu, odpůrce správně tuto námitku vypořádal odkazem na to, že ve vztahu ke koridoru Z25 vychází z předchozí řádně schválené územně plánovací dokumentace a nejde o nový zábor. Dodatečné námitky ze dne 25. 9. 2014 byly podány po lhůtě uvedené v § 52 odst. 3 stavebního zákona, a odpůrce k nim proto správně nepřihlížel.

[10] Ohledně koridoru Z25 krajský soud shledal, že koridor komunikace byl vymezen již předchozí územně plánovací dokumentací (změna č. 3 předchozího územního plánu), proti které navrhovatelé nebrojili. Pokud k námitkám navrhovatelů byla z upraveného návrhu územního plánu vypuštěna převážná část koridoru Z25, krajský soud měl za to, že koridorem v takto redukované podobě již navrhovatelé nemohli být dotčeni jimi prezentovaným způsobem. Ve schválené podobě tedy regulace územního plánu v části koridoru Z25 do práv navrhovatelů zasahuje dokonce méně než předcházející územně plánovací dokumentace. Zbytkový koridor Z25 řeší pouze napojení plochy Z1 na ulici Pod Kostelem, což je řešení, které vyhovělo jak námitkám navrhovatelů, tak stanovisku SEA. S koridorem Z25 v jeho nynější podobě navrhovatelé ani přímo nesousedí.

[11] Plocha Z1 navazuje na dříve vymezenou plochu bydlení P, která se však zvětšila mj. o pozemek navrhovatelky b) č. 587/2. Má být teprve prověřena územní studií, přičemž výsledek tohoto prověřování, včetně dopravního napojení, nelze nijak předjímat. Na základě územní studie bude následně nutné pro povolení záměru komunikace schválit změnu územního plánu, proti níž budou navrhovatelé moci uplatnit námitky. Pokud podmínka územní studie v bodě D5 územního plánu odkazuje na kapitolu M (týkající se etapizace), jde zjevně o písarskou chybu, správně má být uvedena kapitola L. Taková chyba nezpůsobuje nezákonnost opatření obecné povahy. Totéž se týká zmínky o plochách Z1a a Z1b v kapitole L, tuto část územního plánu nereflektující úpravu návrhu, která nahradila obě uvedené plochy jedinou plochou Z1 označil krajský soud za obsoletní.

[12] Vyjmutí převážné části koridoru Z25 a jeho zahrnutí do plochy Z1 nepovažoval krajský soud za podstatnou úpravu návrhu, která by měla za následek povinnost opakovaně návrh v této části veřejně projednat. Funkční využití dané lokality se nezměnilo, stejně jako míra a způsob dotčení nemovitostí navrhovatelů. Vymezení plochy Z1 jistě představuje regulaci, která navrhovatelům nevyhovuje, to však bez dalšího nezakládá její nezákonnost. Tato regulace nevylučuje možnost navrhovatelů pokračovat v dosavadním způsobu užívání pozemků 48 a 587/2. Navíc i v minulosti byla v jejich sousedství vymezena plocha bydlení P (zahrnující mj. i pozemek 49), byť nyní je zastavitelná plocha bydlení zvětšena mj. o pozemek 587/2. Odůvodnění územního plánu obsahuje dostatečné odůvodnění toho, proč odpůrce k vymezení nových ploch pro bydlení přistoupil, zejména urbanistická koncepce vysvětluje, že v první řadě je navržena dostavba proluk a enkláv za účelem regulace vysokého urbanizačního tlaku na dané území. Na ploše Z1 je navrženo bydlení v rodinných domech venkovské, což není neslučitelné se zájmem navrhovatelů pokračovat v zemědělském hospodaření. Obec se stává vyhledávanou lokalitou pro bydlení, prognóza počítá se zvýšením počtu obyvatel do roku 2025 na 600. Z hlediska přezkoumatelnosti proto odůvodnění územního plánu ob stojí. Krajský soud ve vztahu k vymezení plochy Z1 neshledal ani porušení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle níž na každé 2 ha zastavitelné plochy bydlení má být vymezeno veřejné prostranství o výměře alespoň 1000 m². Zaprvé je nutné zohlednit i plochu K23, která rovněž bude splňovat znaky veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích. Plocha Z1 nedosahuje požadované výměry 2 ha, navíc soud neshledal, že by se v projednávaném případě mělo jednat o aplikaci „salámové metody“ obcházení tohoto požadavku vyhlášky.

[13] Plocha K23 pak z hlediska nemovitostí navrhovatelů představuje poměrně vzdálené území. Vzhledem k navrženému využití pro lyžařský svah tu krajský soud materiální dotčení na právech navrhovatelů neshledal. Ostatně proti této ploše navrhovatelé ani nebrojili námitkami. Plocha K23 není neoddělitelně spojená s plochou Z1, naopak ob stojí i samostatně.

II.

Kasační stížnost a vyjádření

[14] Proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost navrhovatelka b) (stěžovatelka). Odůvodnění napadeného rozsudku považuje stěžovatelka za nedostatečné, krajský soud se opomenul vyjádřit k řadě jí uplatněných návrhových bodů. Krajský soud

pokračování

opomenul námitky týkající se urbanistické koncepce, vadné demografické prognózy či souladu s cíli a úkoly územního plánování, pouze k nim konstatoval, že navrhovatelé napadli pouze dílčí části územního plánu, proto se nebude zabývat námitkami zpochybňujícími územní plán jako celek. Takový názor stěžovatelka odmítá. Vady územního plánu jako celku se promítají i v nezákonnosti jeho návrhem napadených částí. Krajský soud se rovněž jen zcela povrchně a nesprávně zabýval argumentací navrhovatelů týkající se nesrozumitelnosti územního plánu v části vymezení veřejných prostranství, nesplnění požadavku dle § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (funkci veřejného prostranství nemůže naplňovat lyžařský svah), nedostatečností vypořádání námitky navrhovatelů ohledně zaboru zemědělského půdního fondu pro koridor Z25 (plocha původního dopravního koridoru vymezeného v předchozí územně plánovací dokumentaci pro zabor ZPF je odlišná od vedení koridoru Z25 i jeho části zbývající po úpravě návrhu) a nedostatečností vypořádání námitky navrhovatelů ohledně cílů a úkolů územního plánování.

[15] Krajský soud nesprávně posoudil míru dotčení stěžovatelčiných práv napadeným opatřením obecné povahy. Krajský soud vyšel z nesprávného zjištění, že koridor Z25 byl vymezen již předchozí územně plánovací dokumentací a jeho nynější redukovaná podoba zasahuje do práv navrhovatelů méně. Ve skutečnosti vymezení koridoru v předchozím územním plánu bylo odlišné, koridor byl veden po jiných pozemcích. Dřívější koridor byl součástí jiného řešení dotčeného území a plnil odlišnou funkci. Původní plocha P s regulativem UZ (užitková zeleň) počítala s 1-2 obytnými jednotkami a byla mnohem menší, zatímco nyní zamýšlená komunikace má obsluhovat rozsáhlou plochu Z1 plánovanou pro 13 bytových jednotek. Krajský soud se zmýlil, pokud považoval lokalitu mezi nemovitostmi stěžovatelky, tj. i pozemek 49, podle předchozího územního plánu za zastavitelnou plochu pro bydlení. Ve skutečnosti plocha P zahrnovala i pozemek navrhovatelů č. 48 s regulativem B, zatímco pro zbytek tohoto území byl platný regulativ UZ. S tím koresponduje přibližná kapacita plochy P 1-2 bytové jednotky (jedná se právě o dům navrhovatelů). Krajský soud rovněž nesprávně uvedl, že v bezprostředním sousedství nemovitostí navrhovatelů byla předchozím územním plánem vymezena zastavitelná plocha pro bydlení „u parkoviště“ s podrobným regulativem B, což opět není pravda, neboť nahlédnutím do grafické části změny č. 3 územního plánu Klentnice lze zjistit, že regulativ B platil pouze a jen pro pozemek navrhovatelů č. 48. Pokud by toto vše krajský soud vzal v úvahu, musel by dospět k závěru, že nyní napadená regulace územního plánu se dotýká práv navrhovatelů intenzivnějším způsobem (plocha Z1 je vymezena nově, nejedná se tedy o pouhé převzetí či zvětšení předcházející zastavitelné plochy).

[16] Stěžovatelka neopírala svou aktivní legitimaci o nájemní vztah k pozemku č. 49, jak mylně dovozoval krajský soud, tuto informaci uvedla pouze pro dokreslení celkové situace.

[17] Stěžovatelka polemizovala i se závěrem krajského soudu, že plocha K23 ob stojí samostatně a nemusí být proto hodnocena jako jeden celek s plochou Z1. Samotný napadený územní plán ovšem ve vymezení územní studie, kterou je podmíněno rozhodování v ploše Z1, ukládá prověření vztahu plochy Z1 a lyžařského svahu (K23). Existuje tedy užší vztah mezi oběma plochami daný morfologií terénu. Pokud krajský soud uváděl, že navrhovatelé neuplatnili námitky proti ploše K23, stěžovatelka poukazuje na to,

že zadání územní studie se objevilo až v upraveném návrhu územního plánu, k němuž se navrhovatelé nemohli vyjádřit. Hluk a provoz z lyžařského svahu bude jistě ovlivňovat i nemovitosti navrhovatelů, rovněž bude znamenat výrazné zvýšení nároků na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Stěžovatelka proto považuje za nesprávný názor krajského soudu, že plocha K23 do práv navrhovatelů materiálně nezasahuje.

[18] Pokud navrhovatelé namítali, že byli zkráceni na právu podat námitky proti upravenému návrhu územního plánu, protože v rozporu se zákonem pořizovatel nezopakoval veřejné ústní projednání, krajský soud nesprávně bagatelizoval provedené změny v rámci úpravy návrhu. Před úpravou prostoru mezi nemovitostmi navrhovatelů dominoval koridor Z25, kdežto po úpravě je v tomto pro navrhovatele klíčovém prostoru navržena jednolitá plocha bydlení Z1. Proti takové úpravě by navrhovatelka uplatnila zcela odlišné námitky než vůči původnímu návrhu. Vyhovění námitkám navrhovatelky tedy představuje „Pyrrhovo vítězství“, neboť „kabinetním“ postupem odpůrce byla nakonec schválena zcela odlišná, pro navrhovatele však stejně nepřijatelná regulace. Při posouzení této otázky krajský soud zjevně vyšel z chybného vyhodnocení předchozí územně plánovací dokumentace, neboť se domníval, že již před přijetím napadeného územního plánu byla v této lokalitě zastavitelná plocha pro bydlení, zatímco ve skutečnosti se jednalo o plochu s regulativem „užitková zeleň“. Krajský soud navíc nijak nevypořádal námitku navrhovatelů, že i pokud by úpravu návrhu územního plánu nebylo možné považovat za úpravu podstatnou, bylo by nutné aplikovat § 172 odst. 5 větu čtvrtou správního řádu, podle níž má být řešení vyplývající z rozhodnutí o námitce konzultováno s osobami, které by takovým řešením mohly být dotčeny, což zde nepochybně byli navrhovatelé. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ve věcech sp. zn. 9 Aos 3/2013 a 5 Aos 1/2012).

[19] Krajský soud dále dle stěžovatelky nesprávně aproboval vadu územního plánu spočívající v absenci jakéhokoli odůvodnění pro vymezení plochy Z1, resp. jejího rozsahu, způsobu a umístění, proč byla plocha bydlení vymezena i v místě, kde předtím byl koridor Z25, absenci skutečné urbanistické koncepce, vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch [§ 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona], zjevné nesprávnosti odůvodnění spočívající v tvrzení, že nově je vymezována pouze zastavitelná plocha Z15, přestože jsou ve skutečnosti nově vymezovány i zastavitelné plochy Z1 až Z14, srov. tabulku na str. 62 územního plánu). Územním plánem je vymezeno celkem 10 ha zastavitelných ploch s plánovanými 73 bytovými jednotkami. To nekoresponduje ani s demografickou prognózou uváděnou v odůvodnění územního plánu, z níž vyplývá, že za posledních 10 let přibyli v obci 2 obyvatelé, do roku 2025 se kalkuluje s nárůstem o 40 obyvatel. I tyto údaje jsou ovšem diskutabilní, neboť dle údajů ČSÚ byl počet obyvatel obce k 1. 1. 2011 pouze 534, nikoli 560, jak vyplývá z odůvodnění územního plánu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Aos 1/2013 je nutno vymezení zastavitelných ploch pečlivě odůvodnit s důrazem na detailní a ucelenou analýzu stávajícího stavu a prognózu budoucího vývoje založenou na realistických očekáváních. Vymezení plochy Z1 není jakkoli odůvodněno, územní plán jako celek pak zcela postrádá detailní a ucelenou analýzu, demografická prognóza je jen nepodloženou fabulací nikoli realistickým očekáváním. To souvisí i s absencí skutečného odůvodnění napadeného územního plánu z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, což navrhovatelé rovněž namítali a krajský soud se touto argumentací vůbec nezabýval.

pokračování

[20] Stěžovatelka napadla i závěr krajského soudu o zákonnosti stanovení požadavku územní studie pro plochu Z1. Ve skutečnosti totiž územní studie, jak je předepsána, nemá prověřovat plochu pro bydlení Z1, nýbrž dopravní propojení ulice Pod Kostelem a silnice III. třídy, tzn. koridor Z25, který byl ovšem na základě námitek navrhovatelů vypuštěn. Úvaha krajského soudu, že vymezení zadání územní studie v kapitole L včetně zmínky ploch Z1a a Z1b představuje mimoděk ponechanou původní textaci z návrhu územního plánu před úpravou, je zjevně nesprávná, protože před úpravou návrh územního plánu žádný požadavek územní studie neobsahoval. Podle názoru stěžovatelky byla územní studie vymezena chybně, nesrozumitelně, zmatečně, a tudíž nezákonně. Rovněž není pravdou, že by postavení navrhovatelů bylo požadavkem takto zadané územní studie zlepšeno, jak se domnívá krajský soud.

[21] Navrhovatelé dne 25. 9. 2014 doplnili své námítky o tvrzení a doklady týkající se nevhodnosti umístění plochy pro bydlení (původně Z1a a Z1b) v dané lokalitě pro nevhodné hydrogeologické poměry a svažité terén, zejména dokumentaci stavu po vydatných srážkách v létě 2014. Pokud odpůrce s vydáním územního plánu téměř rok otálel, měl reflektovat i takto v mezidobí nastalou změnu poměrů v území.

[22] S ohledem na výše uvedené navrhla stěžovatelka, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a aby zároveň zrušil napadené části opatření obecné povahy a stěžovatelce přiznal náhradu nákladů řízení.

[23] Odpůrce se dne 20. 8. 2015 vyjádřil ke kasační stížnosti. Ztotožnil se se závěrem krajského soudu, že „zbytkovým“ koridorem Z25 navrhovatelé mohou být dotčeni jen nepatrně, ohledně jejich požadavku na vyhodnocení vlivu koridoru komplexně s plochou Z1, jedná se o jejich negativní postoj právě k zastavitelné ploše Z1. K námitce, že předchozí dopravní koridor byl trasován jinudy než nynější koridor Z25, odpůrce podotkl, že přesné trasování komunikace má být stanoveno až v územním řízení a její vymezení v územním plánu je pouze orientační. Koridor dopravního propojení se silnicí III. třídy navíc (mimo zbytkový koridor Z25) napadený územní plán ani nevymezuje, neboť jeho trasování má být stanoveno až na základě územní studie. Pokud stěžovatelka brojí proti názoru o nedostatku svého dotčení na právech, přehlíží fakt, že krajský soud její procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nijak nezpochybil. Stěžovatelka nemohla očekávat, že vyhověním jejím námitkám proti koridoru Z25 a jeho vypuštěním bude plocha mezi jejími pozemky ponechána k zemědělskému využití. Plocha Z1 navíc nepočítá s masivní zástavbou, jak dovozuje stěžovatelka. Na této ploše mají vzniknout rodinné domy pro venkovské bydlení, maximální přípustné využití území je 20% a výšková regulace připouští maximálně 1 nadzemní podlaží a podkroví. Navrhovatelé nebyli nijak zkráceni na právech vypuštěním převážné části koridoru Z25 a scelením plochy bydlení. Soulad územního plánu s cíli a úkoly územního plánování je třeba posuzovat z celého jeho obsahu, nikoli pouze z jedné kapitoly odůvodnění. Plocha lyžařského svahu K23 je zamýšlena pro doplňkovou okrajovou službu zejména pro občany Klentnice, sjezdovka má mít délku 202 m, lyžovat zde budou prakticky výlučně děti, proto jsou obavy stěžovatelky z této plochy zcela účelové a nedůvodné, stejně jako ostatní její námítky.

[24] Stěžovatelka zaslala soudu dne 6. 10. 2015 svou repliku, v níž se vymezila vůči tvrzení odpůrce, že nemohla očekávat, že vypuštěním převážné části koridoru vznikne na pozemku 49 plocha pro zemědělství. Stěžovatelka se především domáhala zachování dosavadního způsobu využití prostoru mezi svými nemovitostmi, tj. jako plochy pro užitkovou zeleň. K namítané absenci vypořádání námítky nesouladu řešení s cíli a úkoly územního plánování stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 As 141/2014, z něhož vyplývá, že k námitce navrhovatele je povinností krajského soudu v odůvodnění vyjádřit úvahu o tom, zda je řešení v územním plánu v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Na tuto povinnost však krajský soud zcela rezignoval.

[25] Usnesením ze dne 3. 9. 2015, č. j. 4 As 149/2015 - 78, Nejvyšší správní soud vyhověl návrhu stěžovatelky na vydání předběžného opatření a uložil České republice – Státnímu pozemkovému úřadu, aby se do pravomocného skončení řízení o kasační stížnosti zdržela převodu pozemku č. 49 na odpůrce.

III. Posouzení kasační stížnosti

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

III. a) Námítka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatelka především v rozsudku krajského soudu postrádala podrobnější vypořádání některých námítek uplatněných v návrhu (např. námítky týkající se urbanistické koncepce, vadné demografické prognózy či souladu s cíli a úkoly územního plánování).

[28] Tato námitka je nedůvodná.

[29] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že podle ustálené judikatury krajský soud nemusí nutně volit cestu vypořádání se s každým dílčím argumentem uvedeným v žalobě. Požadavku na odůvodnění rozhodnutí soudů vyhovuje rovněž to, pokud krajský soud proti žalobě postaví právní názor, v jehož konkurenci žalobní námítky jako celek neobstojí. Krajský soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění správního orgánu, s nímž se ztotožní. Jak k tomu trefně uvádí Ústavní soud, „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námítek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený

pokračování

argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, srov. též rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014–43, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50, nebo ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014 – 108].

[30] S tímto kasačním důvodem (nepřezkoumatelností), který by jinak měl bez dalšího za následek zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, je dle ustálené judikatury třeba zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení a ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy. Proto ke kasaci rozsudku krajského soudu by měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li vady řízení a jeho nepřezkoumatelnost odstranit jinak než jeho zrušením (kasací), např. výkladem s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu a účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

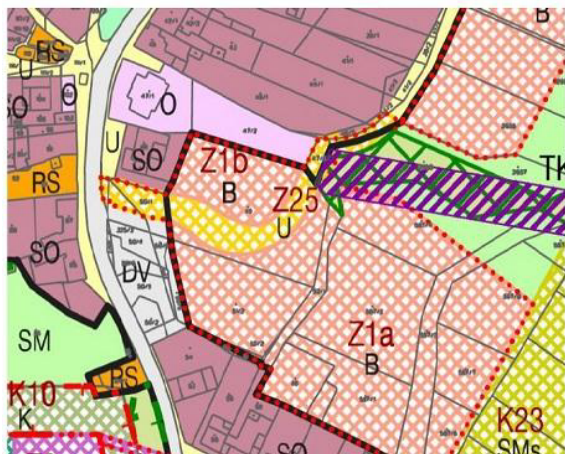
[31] To platí především v případě, pokud žaloba (návrh na zrušení opatření obecné povahy) je poměrně rozsáhlým podáním obsahujícím množství různých námitek a argumentů podpůrné povahy, které se zčásti opakují či překrývají a nejsou jasně a logicky strukturovány (návrh na zrušení opatření obecné povahy obsahuje 24 stran textu, částečně dále rozhojňených v replice navrhovatelů ze dne 28. 4. 2015, obsahující 8 stran textu). Stěžovatelka nemůže v takovém případě očekávat, že rozsudek krajského soudu bude stejně košatý a podrobně bude reagovat na každý dílčí argument navrhovatelů uplatněný. Byť se napadený rozsudek krajského soudu v části argumentační k některým uplatněným bodům návrhu vyjadřuje poměrně stručně, nelze shledat, že by některé podstatné námitky navrhovatelů zcela opomenul. Požadavky přezkoumatelnosti tak splňuje. Krajský soud dostatečným a přiměřeně srozumitelným způsobem vysvětlil, proč se domnívá, že odpůrce při vydání opatření obecné povahy postupoval v souladu se zákonem a práva navrhovatelů neporušil. Pokud krajský soud některé obecné námitky navrhovatelů směřující proti opatření obecné povahy jako celku vypořádal povšechně tak, že je neshledal relevantní vzhledem k tomu, že stěžovatelé nenapadají územní plán jako celek, nýbrž pouze jeho dílčí část, a koncepce územního plánu jako celku se nijak netýká právní sféry navrhovatelů, nelze dovozovat, že by krajský soud tyto námitky zcela pominul a zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Naopak krajský soud tyto námitky vzal v úvahu a dospěl k závěru o jejich nedůvodnosti. Na tom nic nemění ani skutečnost, že právní názor krajského soudu je v tomto částečně nesprávný (viz dále).

III. b)

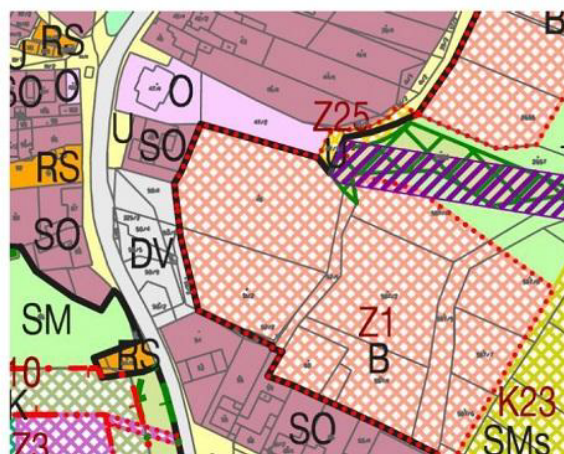
Procesní postup odpůrce při úpravě návrhu územního plánu

[32] Významnou skupinu kasačních námitek stěžovatelky tvoří polemika s posouzením krajského soudu ohledně návrhových bodů týkajících se postupu odpůrce při rozhodování o námitkách navrhovatelů, resp. úpravě návrhu územního plánu. Odpůrce námitkám uplatněným navrhovatelí mj. proti koridoru Z25 a návrhovým plochám bydlení Z1a a Z1b vyhověl tak, že vypustil větší část koridoru veřejného prostranství Z25 a veřejně prospěšnou stavbu VDTK1, zastavitelné plochy Z1a a Z1b sloučil spolu s vypuštěnou částí

koridoru Z25 do jediné zastavitelné plochy Z1, u níž byla současně stanovena podmínka pro rozhodování v území pořízením územní studie, jejímž cílem je prověření účelného využití plochy s ohledem na prvky zeleně, dopravní propojení ulice Pod Kostelem na silnici III/42120 a stanovení trasy včetně způsobu provedení přeložky VN, jakož i vztah plochy bydlení a sousedícího lyžařského svahu. Tímto způsobem byl upraven návrh územního plánu, aniž by se konalo opakované veřejné projednání takto upraveného návrhu a aniž by si odpůrce k takovému řešení vyžádal stanovisko navrhovatelů. V tom stěžovatelka spatřuje podstatné porušení procesních předpisů, které má za následek nezákonnost napadené části opatření obecné povahy.



Výřez z hlavního výkresu návrhu územního plánu před veřejným projednáním



Výřez z hlavního výkresu vydaného územního plánu

[33] Pro názornost Nejvyšší správní soud odkazuje na výřez z textové části územního plánu (hlavního výkresu) – návrhu územního plánu, jenž byl předmětem veřejného projednání a upraveného návrhu, který byl posléze vydán jako opatření obecné povahy odpůrcem.

[34] Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona *dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52. Podle § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu 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.*

[35] Výkladem pojmu podstatná úprava návrhu územního plánu se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012 - 140: „*Nejvyšší správní soud poukazuje na výklad k otázce opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu uveřejněný na portále Ministerstva pro místní rozvoj, které jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování v rámci své metodické činnosti usměrňuje 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*

pokračování

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 zřízené 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.“

[36] Krajský soud v napadeném rozsudku provedenou úpravu návrhu územního plánu vyhodnotil jako nikoli podstatnou, neboť se nezměnil celkový charakter dotčeného území, pouze došlo k vypuštění koridoru Z25 a sloučení ploch Z1a a Z1b s plochou předtím dotčenou koridorem Z25 do jediné návrhové plochy bydlení Z1. Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu, že v případě posuzované úpravy návrhu územního plánu se nejedná o úpravu podstatnou. Provedená úprava fakticky spočívá v tom, že z předmětné lokality bylo odstraněno trasování místní komunikace (původně vymezené jako koridor veřejného prostranství Z25). Právě proti tomuto trasování koridoru Z25 navrhovatelé především brojili ve svých námitkách ze dne 19. 11. 2013 (námitky 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 a 9). Těmto námitkám odpůrce částečně (byť nikoli úplně) vyhověl, neboť trasování koridoru Z25 v jeho převážné části, především pak v té části, kterou navrhovatelé mohli být dotčeni, z návrhu odstranil. Stěžovatelka je jistě navrženou regulací dotčena na svých právech, avšak nelze dovozovat, že by toto dotčení bylo podstatně jiného druhu než v původním návrhu. Totéž lze říci o dalších osobách, jakož i o veřejných zájmech. Lze ostatně odkázat i na to, že s řešením obsaženým v upraveném návrhu byly v souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona (ve znění zákona č. 350/2012 Sb.) seznámeny dotčené orgány, které k němu uplatnily souhlasná stanoviska. Na tomto závěru nic nemění ani to, že námitkám navrhovatelů odpůrce nevyhověl zcela. Pokud odpůrce ponechal návrhovou plochu pro bydlení Z1 (byť sloučenou do jediné plochy v důsledku vypuštění převážné části koridoru Z25) pak ani z toho nelze dovozovat podstatně nové a kvalitativně odlišné dotčení na právech, které by mělo za následek nutnost konání opakovaného veřejného projednání upraveného návrhu. Zde je nutné upozornit na to, že proti plochám Z1a a Z1b navrhovatelé námitkami nebrojili (k tomu viz dále).

[37] Pokud stěžovatelka dovozovala povinnost odpůrce vyžádat si k upravenému návrhu územního plánu vyjádření navrhovatelů podle § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu, Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že tuto námitku navrhovatelé ve svém původním návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 13. 3. 2015 neuplatnili. Tuto argumentaci uplatnili poprvé až v replice ze dne 28. 4. 2015. Z § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. přitom vyplývá, že *obsahuje-li návrh tyto náležitosti* (tedy mj. i návrhové body), *nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body*. V posuzovaném případě byl návrh na zrušení opatření obecné povahy ze dne 13. 3. 2015 úplný, žádná jeho náležitost nechyběla. Proto se

uplatnila koncentrační zásada, podle níž po podání tohoto návrhu již nelze rozšiřovat rozsah soudního přezkumu o tento nový návrhový bod. Krajský soud proto nepochybil, pokud se tímto dodatečně uplatněným důvodem nezabýval. Jestliže stěžovatelka nyní v kasační stížnosti tento v rámci zákonné koncentrační lhůty neuplatněný návrhový bod opakuje, nelze než poukázat na § 104 odst. 4 s. ř. s., podle něhož je nepřipustná kasační stížnost opřená o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatelce nic nebránilo, aby tento důvod uplatnila včas, tj. již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. K této nepřipustné námitce proto nyní Nejvyšší správní soud nepřihlíží.

[38] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že námitky, kterými se stěžovatelka dovolávala porušení § 53 odst. 2 stavebního zákona, resp. § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu, nejsou důvodné.

III. c)

Nezohlednění doplnění námitek ze dne 25. 9. 2014

[39] Navrhovatelé dne 25. 9. 2014 doplnili své námitky podané proti návrhu územního plánu o tvrzení a doklady týkající se nevhodnosti vymezení dopravního koridoru v dané lokalitě pro nevhodné hydrogeologické poměry a svažité terén, zejména dokumentaci stavu po vydatných srážkách v létě 2014. Stěžovatelka namítá, že odpůrce pochybil, pokud tyto dodatečně uplatněné námitky nezohlednil, resp. nerozhodl o nich.

[40] Tuto námitku považuje Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem za nedůvodnou. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona oprávněné osoby mohou uplatnit námitky do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Podle předposlední věty tohoto ustanovení se k později uplatněným námitkám nepřihlíží. Smyslem zakotvení této koncentrační zásady je stanovení jasného časového rámce, v němž je možno uplatňovat podání oprávněných osob, která musejí být ze strany pořizovatele zohledněna a musí o nich být rozhodnuto. Proces pořizování územního plánu je velmi složitý a je do něj zapojena celá řada dotčených orgánů, dotčena je velká množina vlastníků nemovitostí v územním plánem řešeném území, a pořizovaný územní plán je předmětem oprávněného zájmu všech občanů. Proto, zejména ve větších obcích (městech) je uplatňováno velké množství - často stovky - námitek a tisíce připomínek. Pokud má být s těmito podáními zákonným způsobem naloženo a zároveň má být celý proces pořizování a vydání územního plánu i fakticky realizovatelný (byť v průběhu několika let), je třeba striktně trvat na zákonných koncentračních lhůtách. Není možné ani přistoupit na možnost, aby dotčené osoby bez ohledu na koncentrační lhůty své podané námitky svými dalšími podáními doplňovaly, rozšiřovaly, měnily apod. Naopak je třeba trvat na tom, aby osoby oprávněné k podání námitek již ve lhůtě stanovené v § 52 odst. 3 stavebního zákona uvedly své námitky včetně plné argumentace, dokladů, kterých se namítatelé dovolávají apod.

[41] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani navrhovatelé uváděná změna poměrů (přivalové srážky v průběhu léta 2014. Byť by taková změna poměrů skutečně nastala a byla pro posouzení uplatněných námitek relevantní, mohli by navrhovatelé odpůrce pouze na takové okolnosti upozornit, aniž by byl tento povinen takováto dodatečně uplatněná podání věcně v rámci rozhodnutí o námitkách vypořádávat. Ani okolnost, že od veřejného

pokračování

projednání návrhu do vydání územního plánu uběhl téměř jeden rok, nemůže založit oprávnění navrhovatelů podat po skončení koncentrační lhůty nové námitky, případně své již podané námitky rozšiřovat či doplňovat. Jak bylo uvedeno výše, vydání územního plánu předchází administrativně komplikovaný proces, který takovouto ale i delší časovou prodlevu zcela ospravedlňuje.

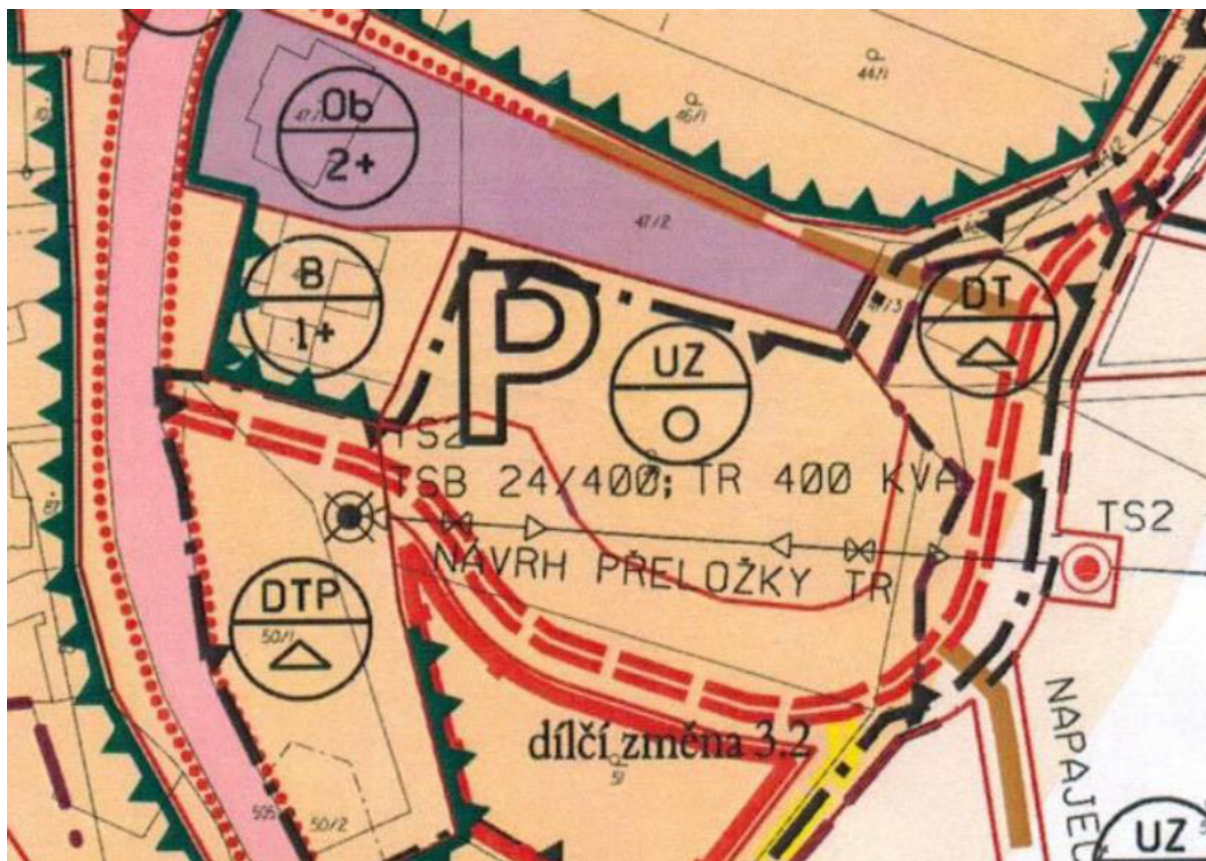
[42] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že odpůrce nepochybil, pokud se v rámci rozhodnutí o námitkách doplněním námitek podaným navrhovatelem dne 25. 9. 2014 nezabýval.

III. d) Námitky proti ploše Z1

[43] Stěžovatelka dále napadla posouzení zákonnosti vymezení zastavitelné plochy Z1. Konkrétně brojí proti absenci odůvodnění vymezení zastavitelných ploch pro bydlení obecně, potažmo i této konkrétní zastavitelné plochy. Dále nesouhlasí s posouzením svého dotčení na právech vymezením této plochy, resp. jeho proporcionality. V této souvislosti stěžovatelka především poukazuje na to, že krajský soud nesprávně zjistil, že plocha odpovídající v nyní přezkoumávaném územním plánu ploše Z1 byla již podle předchozí územně plánovací dokumentace (konkrétně změny č. 3 předchozího územního plánu obce Klentnice pořizené v roce 2008) vymezena jako zastavitelná plocha pro bydlení, a proto usoudil, že pro navrhovatele vymezením plochy Z1 nenastala podstatná změna.

[44] Ačkoli srozumitelnost předchozí územně plánovací dokumentace je problematická, přesto ze změny č. 3 předchozího územního plánu, která je přiložena ke spisu, a kterou bylo provedeno dokazování při jednání před krajským soudem, Nejvyšší správní soud zjistil, že lokalita P podle předchozí územně plánovací dokumentace sice z velké části odpovídá ploše Z1 podle napadeného územního plánu. Celá tato plocha nebyla vymezena jakožto zastavitelná plocha pro bydlení. Větší část, včetně pozemku stěžovatelky č. 587/2 a plochy mezi tímto pozemkem a nemovitostmi ve spoluvlastnictví navrhovatelů (tj. především pozemek 49) je opatřena regulativem UZ/O, což znamená, že se jednalo o nezastavitelné plochy se způsobem využití stanoveným jako užitková zeleň a v rámci této plochy bylo možno pouze stavět oplocení. Stěžovatelka však nemá pravdu, pokud dovozuje, že kapacita zastavitelných ploch v rámci lokality P (1-2 bytové jednotky, jak se uvádí na str. 5 odůvodnění změny č. 3) se vztahuje na stabilizovanou plochu bydlení, tj. pozemek navrhovatelů č. 48. Naopak tento pozemek není do změny č. 3 dotčené lokality P vůbec zahrnut. Dílčí změnou 3.2 byla naopak vymezena menší plocha bydlení v rámci lokality P, přiléhající na západní straně ke stávajícímu parkovišti a ohraničená ze severu koridorem místní komunikace. Větší část lokality P umístěná severním, resp. západním směrem od navržené místní komunikace, včetně pozemků sousedících s nemovitostmi navrhovatelů a včetně pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatelky, však byla vymezena, jak výše uvedeno, jako nezastavitelná plocha pro užitkovou zeleň.

[45] Výše uvedené demonstruje Nejvyšší správní soud na výřezu z výkresu 1b list A Hlavního výkresu změny č. 03/2007 územního plánu sídelního útvaru Klentnice (Dílčí změny 3. 1., 3. 2., 3. 7). Návrhová plocha bydlení je vyznačena tlustou červenou čarou se „zoubky“ směrem dovnitř.



[46] Krajský soud správně vyhodnotil obsah předchozí územně plánovací dokumentace, a dospěl tedy ke správnému závěru, že zastavitelná plocha určená pro bydlení (dříve P, nyní Z) se podstatně zvětšila, mj. právě o pozemek stěžovatelky č. 587/2, plocha bydlení Z1 tedy není vymezena stejně jako plocha P. Na hodnocení věci samé to však nemá podstatný vliv, neboť předmětem přezkumu je stávající územní plán, nikoli předchozí územně plánovací dokumentace.

[47] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou správnosti posouzení námítky nedostatečného odůvodnění vymezení zastavitelných ploch. Nemůže však souhlasit s názorem krajského soudu, že pokud navrhovatelé nenavrhovali zrušení územního plánu jako celku, nýbrž domáhají se pouze zrušení ploch Z1, Z25 a K 23, pak námítky zpochybňující urbanistickou koncepci, odůvodnění vymezení zastavitelných ploch, soulad s cíli a úkoly územního plánování apod. nemohou být z povahy věci důvodné. V souladu s principem subsidiarity a minimalizace zásahu je naopak třeba zásadně upřednostnit napadení (zrušení) pouze části územního plánu, která se navrhovatele bezprostředně týká, před napadením (zrušením) územního plánu jako celku, které má často negativní následky projevující se v právní sféře celé řady osob. Nelze proto *a priori* omezovat navrhovatele, kteří navrhuji zrušení pouze části opatření obecné povahy, tak, že by nemohli účinně namítat vady či nezákonnosti opatření obecné povahy, které se vedle jimi napadené části opatření obecné povahy mohou případně promítnout v zákonnosti dalších částí opatření obecné povahy (což však již v takovém případě nepřísluší soudu zkoumat). Tím by byli navrhovatelé navrhuji zrušení pouze části opatření obecné povahy nedůvodně znevýhodněni oproti navrhovatelům brojícím proti opatření obecné povahy jako celku.

pokračování

Ostatně i z minulé judikatury správních soudů lze zmínit případy, kdy navrhovatelé domáhající se zrušení pouze části opatření obecné povahy úspěšně uplatnili vady týkající se z povahy věci i dalších nenapadených částí opatření obecné povahy. Jako příklad lze uvést rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2015, č. j. 50 A 63/2014 - 45, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2015, č. j. 4 As 153/2015 - 60. V této věci se navrhovatel úspěšně domáhal zrušení pouze části zásad územního rozvoje s tím, že bylo vadné posouzení vlivu těchto zásad územního rozvoje na životní prostředí, což nepochybně mělo potenciálně vliv i na zákonnost návrhem nenapadených částí opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud tedy uvádí, že takoveto (zpravidla procesní) námítky mohou být uplatněny a je třeba pouze vždy důkladně vážit vliv namítané vady na zákonnost návrhem napadené části opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49).

[48] Konkrétně ve vztahu k zastavitelné ploše bydlení Z1 stěžovatelka uvádí, že vymezení zastavitelných ploch není podloženo urbanistickou koncepcí, absentuje vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch ve smyslu § 35 odst. 5 písm. f) stavebního zákona, resp. toto vyhodnocení obsažené v odůvodnění opatření obecné povahy je zcela bezobsažné a demografická prognóza, o kterou je vymezení zastavitelných ploch opřeno, je zcela nelogická. Stěžovatelka poukazuje na to, že územní plán vymezuje 10 ha zastavitelných ploch pro bydlení (včetně ploch přestavby a územní rezervy, pozn. Nejvyššího správního soudu), plocha Z1 s výměrou 1,6 ha (vedle plochy přestavby P17, kde se rovněž kalkuluje s výstavbou nových domů pro bydlení) je z těchto zastavitelných ploch největší. S tímto deficitem podle stěžovatelky souvisí i otázka souladu plochy Z1 s cíli a úkoly územního plánování.

[49] V rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 - 85, č. 2903/2013 Sb. NSS, ve věci územního plánu Zlína, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že § 55 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, se vztahuje toliko na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy je pořizován zcela nový územní plán (viz rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 AOs 2/2009 - 54 ve věci územního plánu města Třebechovice pod Orebem, ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 AOs 2/2010 - 102 ve věci územního plánu obce Lipno nad Vltavou, ze dne 4. 4. 2011, č. j. 8 AOs 1/2011 - 107 ve věci dodatku k územnímu plánu města Rokytnice nad Jizerou).*

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

Z judikatury cit. v bodě [49] shora plyne, že při pořizování nového územního plánu je třeba odůvodnit, proč konkrétní lokalita byla nově určena k zastavění tehdy, směřuje-li k této otázce

řádne uplatněná námitka oprávněné osoby. A to je právě i případ navrhovatelky, která ve svých námitkách konkrétně poukázala na dosud nezastavěné plochy nacházející se v lokalitě Vršava, které byly předchozí územněplánovací dokumentací určeny k zastavění (mimo jiné jde i o část plochy č. 231, dříve označovanou jako 94 A).

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

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

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

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

pokračování

řádně odůvodnil a podložil, stanovil, že je třeba vymezit plochy o rozloze 232 ha pro individuální bydlení a 13 ha pro hromadné bydlení.“

[50] Tyto závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil ve věci územního plánu Zlína, lze přiměřeně aplikovat i na nyní posuzovanou věc. V této souvislosti je ovšem nutné zdůraznit, že navrhovatelé (navzdory tvrzení stěžovatelky) nebrojili ve svých včas uplatněných námitkách proti vymezení zastavitelné plochy bydlení Z1. Naopak v námitkách ze dne 20. 11. 2013 brojili především proti koridoru Z25 a s ním souvisejícím veřejným prostranstvím, resp. vymezením této komunikace jakožto veřejně prospěšné stavby (námitky č. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9). Námitkou č. 8 navrhovatelé rozporovali údajné pochybení pořizovatele při zveřejnění návrhu územního plánu. Námitka č. 5 zněla následovně: „*Návrhové plochy pro bydlení a plochy veřejného prostranství (U), včetně koridoru Z25 neodpovídají úkolům a cílům územního plánování dle stavebního zákona a požadavkům vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území*“. Z odůvodnění této námitky vyplývá, že stěžovatelé zpochybňují dodržení pravidla vyplývajícího z § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., že na každé dva ha navržených zastavitelných ploch pro bydlení má být vymezeno veřejné prostranství v rozsahu alespoň 1000 m², resp. že střet v území, konkrétně koridor komunikace Z25 zasahující do práv navrhovatelů nebyl řádně vyřešen, ačkoli podle navrhovatelů existují i jiné alternativy, jak zajistit dopravní napojení lokality „Pod kostelem“, včetně bezproblémového obslužení ploch Z1a a Z1b. Zde sice navrhovatelé obecně zmiňují formálnost urbanistické koncepce, ani z obsahu této námitky jakkoli nevyplývá, že by brojili konkrétně proti vymezení plochy bydlení Z1a a Z1b (nyní sloučených do plochy Z1). Naopak z takového odůvodnění námitek nepřímou vyplývá, že návrhová plocha bydlení Z1 (resp. Z1a a Z1b) v době projednávání návrhu územního plánu navrhovatelům nevadila. Nejvyšší správní soud doplňuje, že vychází z navrhovatelí formulovaného obsahu námitek a jeho odůvodnění. Uplatnění námitek proti vymezení plochy Z1 (resp. Z1a a Z1b) nelze dovozovat z „vymezení území dotčeného námitkou“, kde plochy Z1a a Z1b jsou uvedeny spolu se stabilizovanou plochou smíšenou obytnou SO, která zahrnuje dům navrhovatelů, a plochou parkoviště vymezenou jako DV, proti kterým navrhovatelé rovněž nic nenamítali. Ostatně lze předpokládat, že pokud navrhovatelé byli zastoupeni advokátem specializovaným na územní plánování, jejich formulace námitek odpovídá zamýšlenému významu a není třeba ji ex post kreativně dotvářet výkladem.

[51] Vymezení zastavitelných ploch je odůvodněno v části odůvodnění opatření obecné povahy pod bodem K)2 „Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“. Pokud stěžovatelka rozporuje numerickou správnost údajů o počtu obyvatel Klentnice, z nichž vychází demografická prognóza, lze poukázat na to, že navrhovatelé taková tvrzení neuplatnili v řízení před krajským soudem a nenavrhli žádné důkazy k vyvrácení správnosti údajů, z nichž odpůrce vycházel. Z této části odůvodnění opatření obecné povahy lze rovněž zjistit, jakým způsobem odpůrce dospěl k navrženému rozsahu zastavitelných ploch k bydlení. Odůvodnění vymezení zastavitelných ploch pro bydlení, včetně plochy Z1, lze nalézt v části odůvodnění pod J)1 „*Komplexní zdůvodnění urbanistické koncepce*“. Za situace, kdy navrhovatelé proti ploše Z1 (resp. tehdy Z1a a Z1b) v průběhu řízení o vydání opatření obecné povahy nebrojili námitkami, ačkoli tak učinit mohli, lze takovéto odůvodnění vymezení zastavitelné plochy Z1 pokládat za dostačující. Stěžovatelka namítala, že je nesprávná i část odůvodnění Vyhodnocení účelného využití

zastavěného území na str. 39 odůvodnění, kde se uvádí, že „Územní plán Klentnice navrhuje doplnění zástavby v prolukách v ulici Pod Kostelem, přestavbu brownfields bývalého střediska zemědělské výroby a podél příjezdné komunikace k němu. Jedná se vesměs o plochy schválené pro bydlení platným územním plánem a jeho změnami. Nově je navržena plocha Z15 v severní části řešeného území.“ Nejvyšší správní soud má za to, že i tato námitka je nedůvodná. Je sice pravda, že tato pasáž odůvodnění je poněkud obecná a nekonkrétní, nelze však souhlasit s tím, že je zcela nesprávná, resp. v rozporu s výrokovou částí opatření obecné povahy. I plocha Z1 totiž je umístěna poblíž příjezdové komunikace k bývalému středisku zemědělské výroby, byť nikoli zcela přímo u ní, a rovněž tato plocha zčásti navazuje na dříve vymezenou zastavitelnou plochu P (viz výše). Ostatně odůvodnění použitím slova „vesměs“ dává najevo, že návaznost na dříve vymezené zastavitelné plochy není zcela „stoprocentní“.

[52] Pokud jde o odůvodnění souladu této plochy s cíli a úkoly územního plánování, pak lze poukázat na to, že opatření obecné povahy takové odůvodnění rovněž obsahuje, a to pod body J)14 a J)16, nadto se souladu s cíli a úkoly územního plánování týkají i mnohé další části odůvodnění opatření obecné povahy, např. „Komplexní zdůvodnění urbanistické koncepce“, „Zdůvodnění koncepce ochrany a rozvoje hodnot území“. Namítá-li stěžovatelka dále, že výstavba nových bytových jednotek ve vymezených zastavitelných plochách bude znamenat skokové zatížení veřejné technické infrastruktury, která na takový nárůst obyvatel není dimenzovaná, Nejvyšší správní soud odkazuje na část odůvodnění „J)4 Komplexní zdůvodnění koncepce technické infrastruktury“ na str. 27 až 31 odůvodnění opatření obecné povahy, která zahrnuje poměrně detailní výpočet potřeby vody, kanalizace, plynu a elektřiny vyplývající z vymezených zastavitelných ploch pro bydlení.

[53] Pokud jde o samotnou otázku proporcionality zásahu do vlastnického práva stěžovatelky (a navrhovatelů) vymezením plochy Z1, i pro posouzení této otázky je rozhodující skutečnost, že proti této ploše bydlení, resp. ve fázi návrhu proti plochám Z1a a Z1b, navrhovatelé nebrojili námitkami, jak je popsáno výše. To platí tím spíše, že navrhovatelé se do procesu projednávání návrhu územního plánu zapojili a námitky podali, ovšem nikoli proti vymezovaným plochám bydlení, nýbrž proti vymezovanému koridoru místní komunikace. Tato námitka uplatněná až ve fázi soudního přezkumu opatření obecné povahy proto není důvodná. Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky vychází z rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, v němž se uvádí: „Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že připustil, že v určitých případech nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování zásad územního rozvoje vliv na aktivní legitimaci navrhovatelů. V tomto případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu mělo být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem (viz výše body 26 - 27), zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do

pokračování

práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“

III. e) Námítky proti ploše Z25

[54] Pokud jde o posouzení namítané nezákonnosti vymezení „zbytkového“ koridoru Z25, i zde shledává Nejvyšší správní soud námítky stěžovatelky nedůvodnými. I zde lze sice zčásti souhlasit se stěžovatelkou v tom, že závěry krajského soudu ohledně srovnání trasování koridoru místní komunikace v předchozí územně plánovací dokumentaci a v nyní přezkoumávaném územním plánu jsou poněkud nepřesné. Stěžovatelka má pravdu, že podle dřívějšího územního plánu bylo trasování komunikace navrženo zčásti jinak, a to tak, že pozemek č. 49 „obcházela“ z východu a jihu (srov. obrázek výše). Koridor v části, v které nebyl úpravou návrhu územního plánu vypuštěn, je tak k nemovitostem navrhovatelů posunut blíže o několik desítek metrů.

[55] Jedná se však o pouhé prodloužení stávající ulice „Pod Kostelem“ o cca 60 m, které je potřebné pro napojení plochy Z1 na tuto místní komunikaci. Při srovnání celého původního územně plánovací dokumentací vymezeného koridoru, který nepochybně zasahoval přímo do pozemku stěžovatelky č. 587/2 a přiléhal k nemovitostem navrhovatelů na pozemku 48, aby vyústil do silnice III/42120, a jeho zbytkové podoby v novém územním plánu, však je nepochybně správný závěr krajského soudu, že v důsledku je zásah do práv stěžovatelky umístěním tohoto koridoru nyní nižší. Celé budoucí dopravní řešení plochy Z1 má být teprve předmětem územní studie, která může vyústit v navrhovatelí v rámci uplatněných námitek prosazované řešení, tj. dopravní obsluhu plochy Z1 místní komunikací v linii stávající polní cesty napojující se na ulici Pod Kostelem, což je možné realizovat právě pouze prostřednictvím stávajícího vymezeného koridoru Z25.

[56] Napojení na ulici Pod Kostelem v trase koridoru původní územně plánovací dokumentací vymezené místní komunikace totiž není možné. Nahlédnutím do grafické části územního plánu lze zjistit, že v těchto místech je vymezen územní systém ekologické stability, konkrétně interaktivní prvek dále propojený lokálním biokoridorem s biocentrem LBC 15 „Pod Kostelem“. Posunutí koridoru místní komunikace o několik desítek metrů severozápadním směrem proto bylo nezbytné, aby byl tento prvek územního systému ekologické stability „obejit“.

[57] Při hodnocení proporcionality zásahu takto vymezeného koridoru Z25 a s ním související plochy veřejného prostranství U do práv stěžovatelky (resp. navrhovatelů) lze dojít k závěru, že k určitému zásahu do jejich práv v podobě potenciálních hlukových, prachových a jiných imisí může dojít. Je ovšem třeba vzít v úvahu, že vymezení koridoru Z25 právě v stávajícím trasování bylo nezbytné, a to proto, aby na jednu stranu bylo zajištěno napojení plochy Z1 na stávající komunikaci (ulici Pod Kostelem), na druhou stranu aby byl respektován chráněný prvek územního systému ekologické stability, který stojí původnímu trasování „v cestě“. Při posouzení proporcionality je nutno vzít v úvahu jednak to, že koridor Z25 nezasahuje nemovitosti navrhovatelů přímo, pouze je trasován v jejich vzdálenějším sousedství (sama stěžovatelka uvádí v kasační stížnosti vzdálenost

koridoru 25 m od jejího zemědělského pozemku 587/2 a 60 m od pozemku č. 48, na němž je umístěn dům navrhovatelů. Je třeba vzít rovněž v úvahu, že ani v případě faktické realizace komunikace v tomto koridoru se nebude jednat o frekventovanou silnici (která naopak přímo přiléhá k nemovitostem navrhovatelů z opačné strany), nýbrž pouze o místní komunikaci, která má obsluhovat plochu bydlení Z1, na této komunikaci proto nelze očekávat hustý provoz ani např. pohyb nákladních automobilů, které jsou zdrojem největšího imisního zatížení. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že zásah do práv navrhovatelů vymezením koridoru Z25 je veden důvody ústavně legitimními a o zákonné cíle opřenými a byl učiněn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, byla tedy respektována zásada subsidiarity a minimalizace zásahu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[58] Stěžovatelka dále brojila proti rozhodnutí o námitce navrhovatelů č. 7, resp. přípustnosti odnětí plochy Z25 ze ZPF. Odpůrce v rámci rozhodnutí o námitkách poukázal na to, že území dotčené koridorem Z25 bylo již v rámci předchozí územně plánovací dokumentace určeno k záboru ZPF. Navrhovatelé v návrhu uváděli, že vypořádání námítky se mívá s podstatným důvodem námítky, že zábor ZPF nebyl v souladu s požadavky zákona – pro zastavění byly totiž k dispozici jiné k tomu vhodnější pozemky nezemědělské půdy. Krajský soud shledal odůvodnění rozhodnutí o námitce dostatečným. Stěžovatelka proti tomu brojí s tím, že plocha dopravního koridoru skutečně byla Změnou č. 3 územního plánu sídelního útvaru Klentnice určena k potenciálnímu záboru ZPF, nicméně nynější plocha Z25 je odlišná od původního trasování dopravního koridoru. Proto měla být plocha Z25 nově vymezena jako plocha potenciálního záboru ZPF. V této souvislosti stěžovatelka též odkázala na kritéria pro možnost záboru ZPF jak byla vyložena v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 175/2012 - 25, tj. je třeba přihlídnout k možnosti obhospodařování zbylé zemědělské půdy.

[59] Nejvyšší správní soud poznamenává, že pokud se nyní v kasační stížnosti stěžovatelka dovolává odlišného trasování koridoru pro místní komunikaci dle předchozí územně plánovací dokumentace, resp. nyní vymezené plochy Z25, s tím, že proto nelze odkazovat na souhlas orgánů ochrany ZPF s potenciálním zábozem ZPF pro tento koridor při vydávání změny č. 3 předchozího územního plánu, pak se jedná o námitku, kterou stěžovatelka mohla uplatnit v rámci návrhu, avšak neučinila tak. Proto se jedná o námitku nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[60] Polemika stěžovatelky s rozhodnutím o námitkách se ovšem poněkud mívá s podstatou věci. Rozhodný pro posouzení zákonnosti určení plochy Z25 k potenciálnímu záboru ZPF je souhlas příslušného orgánu ochrany ZPF vyjádřený s touto regulací ve stádiu pořizování návrhu územního plánu. Tento souhlas byl vysloven koordinovaným stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 25. 10. 2012, č. j. JMK 121394/2012. Ten z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu vyslovil souhlas s návrhem a toto stanovisko je zároveň dostatečným způsobem odůvodněno. Uvádí se, že návrhové plochy jsou situovány v přímé návaznosti na zastavěné území obce (aktuální plocha Z25 byla v předchozí územně plánovací dokumentaci v celém rozsahu zahrnuta do zastavěného území obce) a plochy zastavitelné, čímž se dotváří kompaktní půdorys sídla,

pokračování

aniž by svým umístěním a tvarem vytvářely nežádoucí proluky či ztěžovaly obhospodařování okolních pozemků ZPF. Svým plošným rozsahem odpovídají velikosti a potřebám sídla. Nebyl proto shledán rozpor se základními zásadami ochrany ZPF dle § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Zároveň krajský úřad uplatnil podmínku k ploše K15. Z připojené tabulky je zřejmé, že souhlas orgánu ochrany ZPF se vztahuje též na plochu Z25 o výměře 0,1215 (před úpravou návrhu, následně byla převážná část koridoru vypuštěna, resp. zahrnuta do plochy Z1), s tím, že se jedná o půdu III. třídy ochrany. Nejvyšší správní soud má za to, že toto odůvodnění je postačující a není v rozporu s obsahem spisu. Rovněž z pohledu do mapové části územního plánu lze vyloučit, že by vymezením plochy Z25 bylo bráněno v obhospodařování zbývajících zemědělských pozemků, neboť přímo přiléhá k pozemkům smíšeným obytným, resp. občanské vybavenosti v rámci stabilizované zástavby (SO). Nejvyšší správní soud odmítá názor stěžovatelky, že námitka č. 7 by se měla vztahovat na plochu Z1, o té naopak v námitce není žádná zmínka, výslovně se vztahuje na koridor Z25.

[61] I tato námitka je tedy nedůvodná.

III. f) Námítky proti ploše K23

[62] Stěžovatelka brojí proti vypořádání výhrad uplatněných v návrhu na zrušení opatření obecné povahy proti ploše K23 krajským soudem. Stěžovatelka uvádí, že vliv plochy K23 měl být posouzen komplexně společně s plochou Z1, mj. i proto, že teprve po úpravě návrhu byla v územním plánu zakotvena podmínka územní studie pro plochu Z1, která má mj. prověřit i vazbu této plochy na plochu K23.

[63] Nejvyšší správní soud v tomto souhlasí s posouzením věci krajským soudem. Za podstatnou považuje skutečnost, že proti ploše K23 navrhovatelé neuplatnili námitky v řízení o vydání opatření obecné povahy. Případné konstatování neproporcionality zásahu do práv navrhovatelů vymezením této zóny je proto již z tohoto důvodu krajně problematické. Ovšem již věcně lze souhlasit s krajským soudem v tom, že záměr dětské sjezdovky dlouhé cca 200 m nepředstavuje tak problematický záměr, který by měl do práv navrhovatelů k nemovitostem vzdáleným několik stovek metrů (přičemž negativní ovlivnění zemědělsky obhospodařovaného pozemku stěžovatelky č. 587/2 je vzhledem k využívání svahu výlučně v zimní sezóně stěží myslitelné) výrazným způsobem zasahovat, byť určité dotčení zde jistě je. Cíl tohoto záměru (zajištění rekreace pro rodiny s malými dětmi) lze pokládat obecně za legitimní, přičemž zásah do práv navrhovatelů k nemovitostem lze pokládat spíše za okrajový a málo intenzivní. Proto Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení této plochy z důvodu neproporcionality.

[64] Stěžovatelka dále uvádí, že je nezákonné vymezení plochy K23, aniž by také pro tuto plochu byla stanovena podmínka pořízení územní studie pro rozhodování v území. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud rovněž neztotožnil. V zásadě je na úvaze pořizovatele (resp. obce), zda takovou podmínku pro určité území stanoví, pokud ovšem takový požadavek neuplatní některý z dotčených orgánů ve svém stanovisku. Tak se ovšem v projednávané věci ve vztahu k ploše K23 nestalo. Pokud v návrhu navrhovatelé tvrdili, že takový požadavek byl uplatněn v rámci posouzení vlivů koncepce na životní

prostředí (SEA), Nejvyšší správní soud ověřil, že tomu tak nebylo. Na str. 37 SEA hodnocení zpracovaného RNDr. M. M. jsou uvedeny lokality, které mají být prověřeny územní studií, a plocha K23 mezi nimi uvedena není. Takový požadavek ve vztahu k ploše K23 nebyl uplatněn ani krajským úřadem Jihomoravského kraje ani Správou Chráněné krajinné oblasti Pálava jako dotčenými orgány na úseku posuzování vlivů na životní prostředí.

[65] Pokud v zadání územní studie je uveden úkol prověřit plochu Z1 mj. z hlediska vazeb na plochu K23, z toho rovněž nelze dovozovat, že by zde byla dána povinnost podmínit rozhodování v ploše K23 pořízením územní studie. Ostatně plocha K 23 přímo sousedí s komunikací k bývalému zemědělskému areálu, proto je dopravně samostatně dostupná z této komunikace. Úvaha krajského soudu, že plocha K 23 obtočí samostatně, je tedy správná.

III. g) Námítky ohledně územní studie

[66] Napadený územní plán stanoví pro plochu Z1 jako podmínku pro rozhodování v území pořízení územní studie, která plochu prověří s ohledem na respektování krajinného rázu, účelné využití plochy s ohledem na prvky zeleně, dopravní propojení ulice pod Kostelem na silnici III/42120 a trasu včetně způsobu provedení přeložky VN, vztah plochy pro bydlení a sousedícího lyžařského svahu. Lhůta pro pořízení a vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti je stanovena na 5 let od vydání územního plánu (srov. bod L textové části opatření obecné povahy).

[67] Úkolem územní studie je obecně prověření využití určité plochy s ohledem na další návazné záměry a podmínky daného území determinující možnosti jeho využití. Požadavek územní studie rovněž indikuje potřebu ověření určitého řešení v širším kontextu dané lokality, tj. nad rámec kritérií posuzovaných v rámci jednotlivých územních řízení dle § 90 stavebního zákona. Při posouzení podmínek pořízení územní studie, jak byly vymezeny v bodě L) textové části územního plánu, má Nejvyšší správní soud za to, že tyto požadavky byly dodrženy. Pokud existuje určitý záměr odpůrce, v budoucnu propojit ulici Pod Kostelem se silnicí III/42120, byť v tuto chvíli není zřejmé, zda k tomu skutečně dojde a jak by takové propojení mělo být trasováno, a z tohoto důvodu odpůrce na základě námitek navrhovatelů od vymezení tohoto koridoru v územním plánu nyní ustoupil, není v rozporu se zákonem, jestliže přesto uložil zpracovateli územní studie, aby tento záměr v rámci pořizování územní studie zohlednil. To neznamená, že by územní studie sama o sobě mohla být podkladem pro umístění takového záměru. Pouze územně plánovací dokumentace může umožnit umístění určitého konkrétního záměru v území [srov. § 90 písm. a) stavebního zákona]. Na druhou stranu územní studie patří mezi územně plánovací podklady, které slouží i jako podklad pro pořizování územního plánu (§ 25 stavebního zákona). Nelze tedy vyloučit, že mj. i řešení prověřené v rámci územní studie se může v budoucnu stát podkladem pro pořízení změny územního plánu, kterým bude dopravní propojení v územním plánu vymezeno. To však nezakládá porušení práv navrhovatelů, kteří budou moci v procesu vydávání takové změny územního plánu proti tomuto záměru brojit námitkami, bude-li vymezován v takové podobě, se kterou nebudou souhlasit.

pokračování

[68] V části L) textové části územního plánu je uvedeno v druhém odstavci: „*Podrobné řešení dopravního připojení návrhových ploch Z1a a Z1b (plochy bydlení) na silnici III/42120 v předepsané územní studii bude předloženo k vyjádření KrÚ JmK OD. Dopravní připojení návrhové plochy Z1a a Z1b na silnici III třídy bude navrhováno v souladu s platnou legislativou*“. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ze správního spisu lze zjistit, že tento text vznikl doslovným převzetím stanoviska krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 1. 9. 2014, č. j. JMK 90927/2014, k zaslanému návrhu rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek. Lze poznamenat, že takový postup, kdy pořizovatel do výrokové části opatření obecné povahy doslova převezme text stanoviska dotčeného orgánu, aniž by zohlednil úpravu návrhu (sloučení plochy Z1a a Z1b), je jistě nešikovní, nezpůsobuje však nezákonnost opatření obecné povahy. Je totiž zřejmé, jaký je obsah stanovené podmínky a k jaké ploše se vztahuje. I zde tedy souhlasí Nejvyšší správní soud s hodnocením této návrhové námitky krajským soudem.

[69] Nejvyšší správní soud dodává, že navrhovatelé stanovení podmínky pro rozhodování v území v ploše Z1 svým návrhem nenapadli, resp. v petitu nenavrhují zrušení opatření obecné povahy v části stanovící tuto podmínku. I pokud by tomu tak bylo, je správná poznámka krajského soudu, že není zřejmé, jakým způsobem by se postavení navrhovatelů zrušením této podmínky změnilo, resp. zlepšilo.

III. h)

Vymezení veřejného prostranství

[70] Poslední kasační námitkou stěžovatelka polemizuje s posouzením krajského soudu ve vztahu k dodržení požadavku § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Krajský soud poukázal na to, že odpůrce nepochybil, pokud vymezil plochu Z1 o výměře 1,6 ha, aniž by zde stanovil plochy veřejného prostranství, neboť § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. takový požadavek uplatňuje pro zastavitelné plochy bydlení v úhrnu větší než 2 ha. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[71] Ustanovení § 7 odst. 2 cit. vyhlášky stanoví, že *plochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, sloučitelné s účelem veřejných prostranství. Pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m²; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace*. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že toto ustanovení nelze aplikovat mechanicky tak, že u každé zastavitelné plochy bydlení, rekreace apod., a to i menší než 2 ha by byla povinnost v jejím rámci vymezit novou plochu veřejného prostranství v rozsahu poměrném k požadavku 0,1 ha na 2 ha zastavitelné plochy. Předmětná plocha Z1 nedosahuje vyhláškou požadované výměry 2 ha, proto odpůrce zde nebyl povinen zvlášť vymezovat plochy veřejného prostranství (mimo pozemní komunikace). Navíc je třeba dle první věty citovaného ustanovení zohlednit již existující plochy veřejných prostranství v blízkosti plochy Z1 (prostranství u kostela, prostranství u hřbitova apod.). Nejvyšší správní soud má za to, že při posuzování otázky dostatečnosti veřejných prostranství je třeba vzít v úvahu i to, že se jedná o malou obec umístěnou v přírodním prostředí sousedící s Chráněnou krajinnou oblastí Pálava. I mnohé

okolní přírodní prostory plní funkci obdobnou jako veřejné prostranství, tj. jsou přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru (srov. § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

[72] Ani tuto námitku tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[73] Vzhledem k tomu, že námitky uplatněné stěžovatelkou v kasační stížnosti neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými, kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[74] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[75] Odpůrce ve věci úspěšný byl, přitom spadá do kategorie správních orgánů, jimž lze přiznat náhradu nákladů řízení, protože soudní spory týkající se jejich územního plánu nepatří do rámce jejich běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Odpůrce byl v řízení zastoupen advokátem, má proto právo na náhradu nákladů v podobě odměny právního zástupce za dva úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 20. 8. 2015, vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 25. 8. 2015) ve výši 3.100 za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif) a náhrady hotových výdajů zástupce ve výši 300 Kč za úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), a dále příslušnou částku DPH, neboť zástupce odpůrce je plátcem DPH, jak Nejvyšší správní soud ověřil. Stěžovatelka je tedy povinna zaplatit odpůrci na nákladech řízení částku celkem 8.228 Kč, a to k rukám jeho právního zástupce, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

[76] Mezi navrhovateli a) a c) a odpůrcem pak nikdo nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé a) a c) totiž odpůrci žádné náklady nezpůsobili a ani jim v řízení žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. dubna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová

pokračování

předsedkyně senátu