



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatele: **J. K.**, zastoupen Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Město Dašice**, se sídlem Komenského 25, Dašice, zastoupen Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – části Územního plánu Dašice, vydaného Zastupitelstvem města Dašice dne 11. 9. 2013, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 12. 7. 2016, č. j. 52 A 46/2016 – 211,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč k rukám Mgr. Sandry Podskalské, advokátky, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel je spoluvlastníkem pozemků parc. č. X, X, X, X, X, X a X v k. ú. Z., zapsaných na LV č. 63 u Katastrálního úřadu pro Pardubický kraj, Katastrální pracoviště Pardubice, a dále vlastníkem pozemků parc. č. X a X, st. X a X v k. ú. Z., zapsaných na LV č. 347 u zmíněného katastrálního úřadu. Návrhem u krajského soudu napadl část územního plánu Dašice vydaného dne 11. 9. 2013. Napadená část plánu na jeho pozemcích vymezila přeložku silnice č. II/322, označenou v návrhu územního plánu jako plocha Z31

(DS I – dopravní infrastruktura – silniční komunikace). Přeložka silnice je podle navrhovatele vymezena jako veřejně prospěšná stavba, ke které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit. Napadená část územního plánu proto představuje nezákonný zásah do jeho veřejných subjektivních práv.

[2] Navrhovatel napadené části územního plánu vytýkal především nedostatečné posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, rozpor s ochranou nezastavitelného území a zemědělského půdního fondu a neproporcionalitu přijatého řešení.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud napadenou část územního plánu zrušil.

[4] Díky výslovné námitce odpůrce ve vyjádření k návrhu krajský soud nejprve uvedl, že navrhovatel má aktivní legitimaci k napadení územního plánu. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, územní plán může napadnout i jen jeden ze spoluvlastníků. Dotčení na vlastnických právech navrhovatele je zřejmé, neboť je vlastníkem či spoluvlastníkem pozemků, na kterých má být přeložka a kterým se mění dosavadní funkční využití.

[5] Následně se krajský soud věnoval důsledkům procesní pasivity navrhovatele ve fázi přípravy územního plánu na jeho aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení u soudu a na rozsah soudního přezkumu. Samotná procesní pasivita nemá vliv na aktivní legitimaci, avšak má vliv na rozsah přezkumu napadeného opatření obecné povahy. Příпустné jsou pouze takové námitky, které poukazují na nezákonnosti zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Naopak proporcionalitu řešení zvoleného územním plánem zkoumat nelze.

[6] Následně soud přistoupil k posouzení pouze námitek zásadního rázu s dopadem na veřejné zájmy. Za takové námitky považoval ty poukazující na porušení kogentních předpisů chránících životní prostředí. Z textové části územního plánu vyplývá, že posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (dále též „SEA“) u záměru přeložky má být provedeno až v rámci případného procesu posuzování vlivů realizované stavby (dále též „EIA“). To je ale dle soudu nesprávně, neboť k tomuto posouzení mohlo a mělo dojít již u územního plánu (soud citoval rozsudek ze dne 17. 12. 2014, č. j. 4 As 125/2014 – 66). Stejně tak soud vytkl záměru absenci posouzení kumulativních a synergických vlivů. Přeložka silnice se dotkne rybníka, přes pozemek ve spoluvlastnictví navrhovatele parc. č. X vede umělé koryto toku určené k melioraci pozemků. Přeložka zasahuje do celé řady složek životního prostředí. Tyto vlivy na životní prostředí mohly být zřejmé již z podoby záměru na úrovni územního plánu, a proto mělo proběhnout posouzení vlivů na životní prostředí již v této fázi.

[7] Další výtkou, kterou krajský soud shledal důvodnou, bylo porušení předpisů určených k ochraně zemědělského půdního fondu. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, požaduje, aby pořizovatel navrhl a zdůvodnil takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější, přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky

navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.

[8] V daném případě těmto požadavkům odůvodnění územního plánu nevyhovuje. Územní plán vymezuje nově zastavitelnou plochu na místě dříve patřícím do zemědělského půdního fondu. Odůvodnění územního plánu přitom pouze konstatuje, že vymezená plocha organizaci zemědělského půdního fondu nenarušuje. Rovněž v územním plánu chybí popsání postupu vedoucího k závěru, že zabráno bude pouze 0,9 ha. Do záboru je třeba započít i další pozemky ve vlastnictví navrhovatele, nově určené funkčním využitím ZO – zeleň – ochranná a izolační. Tyto pozemky totiž nebudou nadále sloužit k zemědělským účelům. Ochranu zemědělského půdního fondu považoval krajský soud rovněž za ochranu důležitého veřejného zájmu, proto ani zde neměla vliv pasivita navrhovatele v průběhu pořizování územní dokumentace.

[9] Naopak za nedůvodnou námitku krajský soud považoval tu napadající nedostatečné odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch v rámci celé lokality. Tato část územního plánu je dostatečně zdůvodněna.

[10] Námitkou neproporcionality soud vzhledem k procesní pasivitě navrhovatele v procesu přijímání územního plánu považoval za nepřipustnou.

[11] Lze tak shrnout, že záměr spočívající v silniční přeložce měl být dle krajského soudu posouzen z hlediska vlivu na životní prostředí a mělo dojít k přezkoumatelnému odůvodnění záměru z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Protože se tak nestalo, soud napadenou část územního plánu zrušil.

III. Kasační stížnost odpůrce

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní uvádí tři kasační námitky, týkající se: (i) aktivní procesní legitimace navrhovatele, (ii) legitimního očekávání pramenícího z územního plánu a (iii) požadavků na zkoumání vlivu územního plánu na životní prostředí.

[13] První námitkou zpochybňuje procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy u krajského soudu. Opatření obecné povahy navrhovatele na právech nezkrátilo, ale právě naopak. Umožnilo mu postavit rodinný domek. Až následně u soudu opatření obecné povahy napadl. Z toho stěžovatel dovozuje, že cílem navrhovatele není ochrana veřejného blaha, ale zamezit dalším subjektům realizovat stavby.

[14] Při hodnocení intenzity zásahu do práv navrhovatele měl krajský soud zohlednit, že navrhovatel je menšinový spoluvlastník. Rozhodnutí č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, nelze aplikovat obecně, jak to činí krajský soud. Dle takového výkladu by totiž menšinový spoluvlastník rozhodoval o zařazení nemovitosti v rámci územního plánu, a to i přes opačnou vůli ostatních spoluvlastníků. To je jednak v rozporu s občanským právem, jednak absurdní za situace, kdy ostatním spoluvlastníkům opatření obecné povahy

vyhovuje (že tomu tak je stěžovatel dovozuje z faktu, že spoluvlastníci územní plán u soudu nenapadli). Stěžovatel výklad krajského soudu považuje za zneužití aktivní legitimace menšinového spoluvlastníka.

[15] Druhou námitkou stěžovatel nesouhlasí, že ve věci existují vážné důvody, na základě kterých by i přes pasivitu navrhovatele v procesu přijímání územního plánu měl být jeho návrh úspěšný. Rozhodnutí ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014 – 62, nemělo na mysli bezdůvodné narušování pokojného právního stavu nastoleného novým územním plánem a narušení legitimního očekávání třetích subjektů. Jiný subjekt než navrhovatel proti opatření obecné povahy nic nenamítal. Proto stěžovatel považuje zrušení části opatření obecné povahy za významné narušení principu legitimního očekávání. Dle obou evropských soudů je možnost se dovolávat legitimního očekávání otevřena každému hospodářskému subjektu, u něhož orgán veřejné moci vyvolal podložené naděje. I sám stěžovatel vkládá do územního plánu své naděje na dořešení komplikované dopravy ve městě a souvisejících vlivů. Má-li být opatření obecné povahy zrušeno těsně před uplynutím lhůty, jde o zásah o to citelnější.

[16] Dle stěžovatele má převážít princip legitimního očekávání v jeho obsah, trvající téměř tři roky, nad vyšším veřejným zájmem na zrušení části opatření obecné povahy. I dle Ústavního soudu má být postup správních orgánů legitimně předvídatelný v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Nikdo přitom nemůže předpokládat, že soud zruší část tak významného dokumentu, jako je územní plán, na základě podnětu osoby, která podala námitky opožděně, aniž to někdo jiný napadal. Princip legitimního očekávání podtrhuje i to, že se všechny orgány vyjádřily k územnímu plánu po dostatečné péči kladně.

[17] Třetí námitkou se stěžovatel věnuje konkrétním výtkám, které krajský soud na územním plánu shledal. Uvádí, že otázky, které nastoluje soud, ať již správně nebo nesprávně, budou podrobně řešeny v územním a stavebním řízení. Pokud územní plán charakterizuje určité místo jako problematické, je očividné, že se jedná o materiál objektivní, který má vést k o to důkladnějšímu zkoumání v rámci samostatných stavebních řízení. V rámci územního plánu nemá být zkoumán vliv na životní prostředí na úrovni rozsahu konkrétních správních řízení. To by tato navazující řízení nemusela ani existovat. Hodnocení SEA bylo v posuzovaném případě pro účely územního plánu zcela dostatečné. Hodnocení EIA bude provedeno při konkrétních územních řízeních. Jakékoliv další požadavky soudu na územní plán nemají oporu v zákoně.

[18] Posuzovaná přeložka silnice nepatří k největším, tvrzení negativních vlivů na ovzduší a nárůst hluku jsou tedy pouhými spekulacemi. Každá změna daného typu samozřejmě má vliv na lokalitu, nelze ale bez dalšího tvrdit, že to bude vliv výhradně negativní. Soudem citovaný judikát (stěžovatel má patrně na mysli rozhodnutí č. j. 4 As 125/2014 – 66, pozn. soudu), není přílehlavý, neboť v něm posuzovaný územní plán se dotýká vodních ploch a výrazného zásahu do krajiny, což není případ malé silniční přeložky. Navíc se přeložka nedotýká žádného z pozemků navrhovatele. Část judikátu vycházející z tohoto faktu tedy není na nynější věc použitelná.

[19] Závěrem stížnosti stěžovatel v obecnosti uvádí, že není pravda, že proces SEA byl proveden vadně. Pokud by tomu tak bylo, nikdy by nemohlo dojít ke schválení územního plánu. Dále upozorňuje na ohrožení veřejného zájmu potenciálně vysokými škodami, které by vznikly povinností odškodnit nesprávný úřední postup v případě zrušení územního plánu.

IV. Vyjádření navrhovatel ke kasační stížnosti, replika a duplika

[20] Navrhovatel se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením krajského soudu. V úvodu vyjádření se ohradil proti nepravdivému tvrzení, že zařazení pozemků v novém plánu využil ve svůj prospěch. Navrhovatel žádný dům nestavěl. Stěžovatel patrně myslí stavbu navrhovatelova synovce na pozemku č. X, u které byla navíc podána žádost o vydání společného územního a stavebního povolení ještě za účinnosti předchozího územního plánu. Navíc, navrhovatel samozřejmě může napadnout pouze některé části územního plánu. Zrovna tak navrhovatel v úvodu vyjádření dodává, není pravda, že se přeložka nedotýká jeho pozemků. Přeložka přechází přímo přes jeho pozemky.

[21] Ohledně aktivní procesní legitimace má navrhovatel za to, že návrh může podat i menšinový spoluvlastník. Návrh pouze jednoho spoluvlastníka je navíc vzhledem k poplatkové povinnosti za každý návrh racionální jednání. Z toho, že ostatní spoluvlastníci územní plán před soudem nenapadli, nelze dovozovat, že s ním souhlasí. Naopak, v posuzované věci v průběhu pořizování plánu spoluvlastníci podali totožné námitky s námitkami navrhovatele.

[22] Dále se věnoval námitce legitimního očekávání. Navrhovaný územní plán je v rozporu s kogentními normami chránícími veřejný zájem. Těmito povinnostmi jsou například požadavek na provedení SEA nebo dostatečné odůvodnění stran ochrany zemědělského půdního fondu. Trvání územního plánu téměř tři roky není důležité. Navrhovatel od roku 2014 návrh připravoval, nechal si zpracovat studii o posouzení dopravně-urbanistických dopadů. Stěžovatel navíc neuvedl, ohledně kterých konkrétních osob mělo dojít k porušení legitimního očekávání. Zrušena byla pouze část územního plánu, ne plán celý. Stěžovatel ani neuvedl, že by konkrétní práce na přeložce již probíhaly.

[23] Námitky ohledně vyhodnocení vad SEA míří pouze do jedné z pěti vad, pro které krajský soud napadený plán zrušil, tedy že předmětné plochy na kterých je zamýšlena přeložka nebyly součástí posouzení SEA. Argumentace se naopak vůbec nedotýká otázek zemědělského půdního fondu či absence vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů.

[24] I s tímto jediným argumentem stěžovatele ovšem navrhovatel nesouhlasí. Jak uvedl krajský soud, vlivy musely být navrhovateli známy již při přijímání územního plánu. Přeložka zasahovala do mnoha složek životního prostředí. O jak negativní zásah se bude jednat, mělo být zjištěno právě v rámci posouzení SEA. Tam ale nebyla přeložka nezákonně zahrnuta. Posouzení vlivů na životní prostředí nelze provést až na úrovni územního řízení, neboť právě již na úrovni jednotlivých územních plánů má probíhat

například posuzování kumulativních a synergických vlivů jednotlivých záměrů na území obce.

[25] Na vyjádření navrhovatele opět reagoval stěžovatel. V podání zopakoval svoji argumentaci ohledně postupu navrhovatele, který odporuje platné právní úpravě spoluvlastnictví. K jeho podání se měli ostatní spoluvlastníci připojit. Ohledně pasivity navrhovatele stěžovatel uvádí, že jeho návrh k soudu byl bezdůvodně podán ke konci lhůty. Takový postup je šikanózní a práva zneužívající.

[26] Na repliku znovu reagoval navrhovatel. Zájem všech spoluvlastníků byl od počátku shodný. Všichni nesouhlasili s vymezením přeložky silnice a s ní souvisejících ploch. Přesto, že navrhovatel nemusí prokazovat, že ostatní spoluvlastníci s návrhem souhlasí, z procesní opatrnosti předložil prohlášení spoluvlastníků, že s návrhem navrhovatele na zrušení části územního plánu se ztotožňují. Ohledně poukazované pasivity navrhovatel zopakoval své předchozí stanovisko, dle kterého pasivita nehraje u zásadních pochybní v územním plánu roli.

V. Posouzení kasační stížnosti odpůrce Nejvyšším správním soudem

[27] Při posuzování kasační stížnosti soud nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[28] Nejprve se soud zabýval námitkou nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele (*část V.A*), následně důsledkem procesní pasivity navrhovatele na možnost a rozsah soudního přezkumu (*V.B*) a na závěr nutností posouzení vlivu na životní prostředí u přeložky silnice již při přijímání územního plánu (*V.C*).

V. A) K procesní legitimaci navrhovatele

[29] První námitkou stěžovatel napadá nedostatek procení legitimace navrhovatele. Tvrdí, že územní plán navrhovatele nezkrátil na právech, ale naopak mu umožnil postavit rodinný domek. Při hodnocení zásahu do práv by se navíc mělo zohlednit, že navrhovatel je pouze menšinový vlastník dotčených nemovitostí.

[30] Tato námitka není důvodná. Navrhovatel aktivní legitimaci k napadení územního plánu měl a má.

[31] Stěžovatelka touto námitkou směšuje otázku procesní (či žalobní) a věcné legitimace. *Procení legitimace* je založena tvrzením účastníka, že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo samotným aktem správního orgánu, nebo že byl

na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen v důsledku porušení svých (procesních) práv v řízení, jež předcházelo vydání napadeného aktu. Naopak samotný závěr o tom, zda řízení před správním orgánem skutečně trpělo vadami a zda tyto vady mohly mít za následek vydání nezákonného aktu o věci samé – tj. zda v důsledku procesních vad mohl být žalobce zkrácen na svém subjektivním právu – je již závěr o *legitimaci věcné* (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 8/2004 – 61, ve vztahu k opatření obecné povahy srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

[32] Věcná legitimace je předpokladem úspěšnosti žaloby a nikoliv předpokladem meritorního projednání a rozhodnutí věci, jako je tomu u procesní legitimace (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS).

[33] Stěžovatel uvádí, že zpochybňuje *procesní legitimaci* navrhovatele (tedy zda krajský soud měl návrh vůbec projednat), ve skutečnosti ovšem svými argumenty zpochybňuje věcnou legitimaci (tedy zda měl krajský soud návrhu vyhovět). Tak například argument, že napadené opatření obecné povahy bylo ve prospěch navrhovatele, neboť si postavil dům, se mýlí s tím, že pro procesní legitimaci stačí, pokud navrhovatel *tvrdí*, že na právech opatřením obecné povahy zkrácen byl. Argumentace směřující do nedostatku procesní legitimace by tak musela spočívat v tom, že navrhovatel žádné zkrácení ani netvrdí.

[34] V daném případě není sporné, že navrhovatel je výlučným vlastníkem či spoluvlastníkem parcel vedených v bodě [1] shora. V důsledku opatření obecné povahy došlo jednak ke změně funkčního využití těchto pozemků, jednak jsou pozemky dotčeny plánovanou přeložkou silnice (přeložka se má nacházet na některých z nich). Navrhovatel tvrdí, že byl opatřením obecné povahy (změnou funkčního využití pozemků v jeho vlastnictví či možností vyvlastnění) dotčen na svých právech. Tuto možnost přitom nelze u vlastníka plánem regulované nemovitosti vyloučit [srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 36; závěry tohoto rozhodnutí ovlivnil nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757), ovšem pouze tak, že okruh subjektů s aktivní procesní legitimací k napadení opatření obecné povahy rozšířil; na aktivní procesní legitimaci vlastníků regulovaných nemovitostí se nic nezměnilo]. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel splňuje podmínky procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[35] To, že je navrhovatel pouze spoluvlastníkem a ne jediným vlastníkem, není pro otázku procesní legitimace relevantní. V rozsudku č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, Nejvyšší správní soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu uvedl, že menšinový spoluvlastník může uplatňovat nárok na ochranu práv vyplývajících z jeho podílu (bod 87 rozsudku). Proto může i třeba jako jediný ze spoluvlastníků územní plán napadnout. Takovýto výklad ostatně koresponduje s tím, že ochrany vlastnického práva menšinového spoluvlastníka se může dostat i proti vůli většinových spoluvlastníků. Z toho, že některý spoluvlastník je menšinový, nelze dovozovat, že by veřejná moc mohla zasahovat do jeho podílu nezákonnými prostředky, proti kterým by spoluvlastník neměl možnost žádné ochrany.

[36] Ze stejného důvodu nemůže uspět ani argumentace stěžovatele, že přijatý územní plán není možné zrušit, neboť žádný jiný subjekt, kterému opatření obecné povahy zasáhlo do právní sféry, tento akt u soudu nenapadl.

[37] Z uvedených důvodů má soud za nepochybné, že krajský soud správně vyhodnotil, že navrhovatel byl osobou aktivně procesně legitimovanou k podání návrhu na zrušení napadené části územního plánu. Námitka nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele tak není důvodná.

V. B) K důsledku procesní pasivity navrhovatele na možnost a rozsah soudního přezkumu

[38] Jako další kasační námitku stěžovatel uvádí, že díky pasivitě navrhovatele v průběhu pořizování územního plánu a díky napadení územního plánu u soudu v nejzazší lhůtě by nad ochranou veřejného zájmu mělo převážet legitimní očekávání pramenící z přijatého územního plánu.

[39] Tato námitka není důvodná.

[40] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již vícekrát obdobnou situací zabýval. Z rozhodování soudu přitom plyne, že navrhovatel v případě pasivity při pořizování územního plánu může být u soudu úspěšný pouze výjimečně, a to buď (i) pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností anebo (ii) pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Tyto důvody totiž převáží nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v územním plánem přijaté úpravy (srov. např. rozsudek ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014 – 62, bod 44, usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2015 Sb. NSS, rozsudek ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29, body 17 až 18, rozsudek ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012 – 59 nebo rozsudek ze dne 23. 9. 2013, č. j. 4 As 141/2014 – 59).

[41] Zda se jedná o nezákonnosti územního plánu zásadního rázu s dopadem na veřejný zájem je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu (č. j. 6 Aos 3/2013 – 29). Nejvyšší správní soud však již dovodil, že ona zásadní nezákonnost s dopadem na veřejný zájem spočívá v porušení kogentních norem chránících významné veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Například může jít o veřejný zájem na ochraně životního prostředí (srov. rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publ. pod č. 2397 Sb. NSS, bod 109, a v předchozím odstavci citovanou judikaturu). Právní jistota dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy změn územního plánu a nyní tento změněný územní plán respektují, v takovém případě ustupuje veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí.

[42] Navrhovatel v návrhu na zrušení napadené části opatření obecné povahy tvrdil, mimo jiné, porušení § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Toto ustanovení je třeba považovat za kogentní normu, která vyjadřuje zájem na ochraně životního prostředí a zejména zájem na zachování udržitelného rozvoje společnosti, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní

potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů (§ 1 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). Tyto normy v duchu základní zásady ochrany životního prostředí, podle níž nesmí být území zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení (§ 11 zákona o životním prostředí), zajišťují vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Je totiž nepochybné, že územně plánovací dokumentace a její změny mají na životní prostředí obecně značný vliv. Současně je zřejmé, že procedura SEA (včetně případného zjišťovacího řízení) zásadním způsobem předurčuje průběh procesu přijímání opatření obecné povahy i jeho obsah (např. uložením povinnosti zpracovat varianty konceptu řešení územně plánovací dokumentace) (k těmto závěrům srov. např. rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, body 78, 79).

[43] Byly-li by zmiňované veřejné zájmy těžce narušeny (např. právě porušením ustanovení o ochraně zemědělského půdního fondu – k tomu viz dále), existuje závažný důvod, proč narušit právní jistotu těch, kteří jednají v důvěře v přijaté změny. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud v tomto případě správně vyhodnotil, že v situaci nedodržení kogentních norem na ochranu veřejného zájmu musí být napadená část opatření obecné povahy zrušena.

V. C) K nutnosti posouzení vlivu na životní prostředí u přeložky silnice již při přijímání územního plánu

[44] Třetí námitkou stěžovatel uvádí, že v rámci územního plánu nemá být zkoumán vliv na životní prostředí v rozsahu, v jakém bude zkoumán v následných správních řízeních. Provedení SEA je pro účely územního plánu zcela dostatečné a proces EIA bude proveden při konkrétních územních řízeních. Navíc přeložka se nedotýká žádného pozemku navrhovatele.

[45] Tato námitka je důvodná.

[46] Úvodem je třeba odmítnout tvrzení stěžovatele, že se přeložka nedotýká žádného z pozemků navrhovatele. Z územního plánu je naopak zřejmé, že přes pozemek v jeho spoluvlastnictví přeložka přímo prochází (pozemky parc. č. X, X, X specifikované v bodě [1]).

[47] Posouzení vlivů na životní prostředí může proběhnout na obou úrovních – SEA i EIA, přičemž je evidentní, že se toto posouzení bude lišit z hlediska míry podrobnosti, neboť územněplánovací dokumentace je nástrojem koncepčním. Dokumentace posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) tedy vlivy konkrétního záměru na životní prostředí posuzuje podrobněji, než dokumentace posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (SEA) (srov. rozsudek ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 AOs 6/2013 – 44, bod 69, rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, bod 70).

[48] V projednávané věci krajský úřad, odbor životního prostředí a zemědělství, jako dotčený orgán posuzování vlivů na životní prostředí přitom dle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vydal stanovisko, že předložený návrh zadání

územního plánu vyžaduje zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí dle přílohy ke stavebnímu zákonu. Dále ve stanovisku uvedl, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí se má zaměřit zejména na oblast posouzení vlivů na veřejné zdraví, oblast ochrany ovzduší, oblast ochrany přírody a posouzení vlivu záměrů řešených územním plánem na zátopové území.

[49] Krajský soud vytkl stěžovateli, že do posouzení SEA nezahrnul navrhovanou přeložku, respektive že celkové provedení posouzení SEA nebylo dostatečné právě proto, že se konkrétně přeložkou nezabývalo.

[50] S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Z textové části odůvodnění územního plánu obsahující posouzení SEA výslovně vyplývá, že přeložka byla jedním ze sledovaných jevů (str. 86). Dále odůvodnění územního plánu výslovně zmiňuje přeložku ve SWOT analýzách týkajících se veřejné dopravní a technické infrastruktury, hospodářských podmínek, hygieny životního prostředí a ochrany přírody a krajiny (str. 89 - 103).

[51] Posouzení SEA tak pro přeložku provedeno bylo. Z toho, že územní plán výslovně uvádí, že mezi posuzovanými jevy je i přeložka silnice, je třeba dovodit, že obecné hodnocení SEA uvedené v textové části dokumentace zahrnovalo i přeložku. Z odůvodnění plánu je tedy zřejmé, že stěžovatel přeložku při provádění hodnocení SEA neopomněl, ale pouze měl za to, že u ní není žádný důvod, aby se zkoumala již v této fázi podrobněji.

[52] Byla-li SEA pro předložku provedena, zbývá pouze vyřešit otázku, zda její provedení ve vztahu k přeložce bylo dostatečné.

[53] K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaný pod č. 1795/2009 Sb. NSS, uvedl: *„Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení [...]. Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“*

[54] Požadavky na detailnost odůvodnění opatření obecné povahy značně závisí na konkrétnosti řádně uplatněných námitek v procesu přijímání opatření obecné povahy (viz rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Přemrštěné požadavky na detailnost odůvodnění územního plánu jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů a lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu na detailnosti [nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291)].

[55] Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, při hodnocení SEA se hodnotí (celková) koncepce, nikoliv (jednotlivé) záměry. Samozřejmě může nastat potřeba podrobněji se

zabývat konkrétním v plánovací dokumentaci zamýšleným záměrem, tento záměr by se ovšem musel promítat v celkové koncepci. Konkrétní záměr by bylo potřeba z hlediska jeho vlivů na ochranu životního prostředí vyhodnotit, případně uvést, proč vyhodnocení není třeba, i tehdy, jestliže by stěžovatel v jeho průběhu konkrétní negativní vlivy záměru namítal. Jestliže ovšem žádný subjekt během procesu přijímání plánu nic nenamítal, postačí obecné odůvodnění, ze kterého je implicitně zřejmé, že se pořizovatel nezabýval konkrétním záměrem z důvodu, že jeho vliv na životní prostředí z pohledu celé koncepce není významný. Naopak nelze dost dobře po pořizovateli územního plánu požadovat, aby buď vyhodnocoval výslovně a jednotlivě všechny v plánu uvedené záměry, nebo u všech zdůvodňoval, proč jejich vliv na životní prostředí samostatně nevyhodnocuje.

[56] Projednávaná přeložka na životní prostředí žádný významný vliv v rámci celé koncepce neměla. Stěžovatel v průběhu přijímání zůstal pasivní. Proto zahrnutí přeložky do pozorovaných jevů a obecné vyhodnocení celé koncepce územního plánu na životní prostředí je nutné považovat za dostatečné provedení hodnocení SEA. Kudy přesně přeložka povede, stejně jako zda či nakolik se dotkne vodní plochy v centru obce, bude namíste posoudit až v navazujícím územním a stavebním řízení.

[57] Rozsudek č. j. 4 As 125/2014 – 66, na který soud i navrhovatel odkazují, se zabýval dimenzionálně rozdílným záměrem. V této věci územní plán nově navrhoval vznik vodní plochy o rozloze 46 ha (tj. 460 000 m²). Nejvyšší správní soud uvedl, že u takového záměru je nutné se zabývat vlivy na životní prostředí již ve fázi pořizování územního plánu (bod 33 rozsudku). Oproti tomu v projednávané věci má přeložka mít cca 1 ha [tj. 10 000 m², soudě z toho, že zabrat má 0,9033 ha zemědělského půdního fondu, přičemž téměř celá se nachází právě na zemědělsky obhospodařované ploše (viz příloha č. 3 kap. n) textové části odůvodnění územního plánu)]. Rozměrově se tedy nyní oproti situaci v rozsudku č. j. 4 As 125/2014 – 66, jedná o naprosto neporovnatelné záměry.

[58] Další podstatný rozdíl obou případů tkví rovněž v tom, jak svá práva navrhovatel bránil již v průběhu přijímání plánu. Nejvyšší správní soud v rozebíraném rozsudku č. j. 4 As 125/2014 – 66, uvedl: *„pokud navrhovatelé jako vlastníci sousedního areálu veslařského kanálu kvalifikovaným způsobem uplatnili námitky proti části návrhu územního plánu vymezujícímu vodní plochu a tyto námitky nebylo možné dostatečně posoudit na základě pořizovatelem již shromážděných odborných podkladů, pak bylo povinností pořizovatele, potažmo odpůrce, opatřit další odborný podklad k posouzení námitek potřebný, např. právě v podobě hydrogeologické studie [...] při vydání územního plánu bylo za dané situace, kdy navrhovatelé uplatnili námitky, pro jejichž posouzení neměl správní orgán dostatečné odborné podklady, nezbytné doplnit odborné podklady tak, aby přijaté řešení územního plánu a s tím související rozhodnutí o námitkách bylo založeno na zjištění stavu věci, o kterém nebudou důvodné pochybnosti“* (body 33 a 35 rozsudku č. j. 4 As 125/2014 – 66). Takovéto pochybnosti samy o sobě v projednávaném případě nevznikly a ani navrhovatel jim svou pasivitou nedal vzniknout.

[59] Ostatní vady zrušených částí územního plánu, pro které jej krajský soud zrušil, stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá.

VI. Závěr a náklady řízení

[60] Přes důvodnost kasační námitky stran hodnocení SEA Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Závěry krajského soudu ohledně ostatních vad napadených částí územního plánu, pro které je krajský soud zrušil, stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá. Proto se k nim Nejvyšší správní soud ani nevyjadřoval a proto závěr krajského soudu o zrušení napadené části územního plánu obstojí. Soud pouze korigoval závěry krajského soudu ohledně dostatečnosti vyhodnocení posouzení územního plánu na životní prostředí (k tomuto procesnímu postupu srov. rozsudek ze dne 26. 8. 2009, č. j. 1 Afs 49/2009 – 109).

[61] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 61 ve spojení s § 120 s. ř. s. o náhradě nákladů řízení.

[62] Při úvaze o náhradě nákladů řízení se soud řídil § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel sice byl s jednou ze svých kasačních námitek úspěšný, celkově ale v řízení uspěl navrhovatel, neboť ostatní vady, pro které napadené opatření obecné povahy zrušil krajský soud, stěžovatel v kasační stížnosti nenapadl. Platí tedy závěr, že napadené části opatření obecné povahy trpí vadami, pro které ho bylo nutné zrušit. Navrhovatel proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady v jeho případě činí hotové výdaje za jeden úkon právní služby (sepsání kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve výši 3.100 Kč (srov. § 9 odst. 4, § 7 bod 5 advokátního tarifu) a náhradu hotových výdajů za jeden úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3.400 Kč. Zástupkyně navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, soud proto zvýšil částku odměny a náhrady hotových výdajů o 21 %, odpovídající částce 714 Kč, na 4.114 Kč.

[63] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 30. listopadu 2016

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu