



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci navrhovatelů: a) Ing. Z. Z., b) V. P., oba zast. Mgr. Petrou Hrachy, advokátkou se sídlem Brno, Cihlářská 19, proti odpůrci: **obec Lazinov**, se sídlem Lazinov 121, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýřem, advokátem se sídlem Brno, Kotlářská 912/29, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 1. 2018, č. j. 67 A 6/2017 – 183,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Odpůrce **je povinen** uhradit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 8228 Kč k rukám advokátky Mgr. Petry Hrachy do 30ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se odpůrce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým, bylo zrušeno opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu obce Lazinov vydaná zastupitelstvem obce Lazinov dne 16. 12. 2016 v částech týkajících se vymezení plochy O/Z37 v rozsahu „Podmíněně přípustné využití.“

[2] Krajský soud rozhodoval ve věci opakovaně poté, kdy rozsudkem č. j. 67 A 4/2015-105 ze dne 9. 7. 2015 zrušil územní plán obce Lazinov v části týkající se vymezení plochy TO/Z29, kde měl být umístěn sběrný dvůr z důvodu nepřezkoumatelnosti podkladového stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje pro nedostatek důvodů ve vztahu k neuplatnění požadavku na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Stěžovatel následně vydal změnu č. 1 územního plánu obce Lazinov, která mimo jiné vymezovala plochu O/Z37.

[3] Proti změně č. 1 územního plánu podali navrhovatelé návrh na jeho zrušení, v němž zejména namítali zkrácení na svých právech, především na právu vlastnickém a

právu na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí; dále namítli, že návrh územního plánu nebyl posouzen podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále „zákon o posuzování vlivů“). Změnu územního plánu napadli v rozsahu vymezené plochy O/Z37 (zde má být umístěn sběrný dvůr), neboť tato plocha je po obsahové stránce naprosto stejně vymezena jako v územním plánu ze dne 15. 8. 2014, který byl v části vymezené plochy TO/Z29, kde měl být umístěn stejný sběrný dvůr, krajským soudem zrušen. Dle navrhovatelů stěžovatel pouze formalisticky změnil zařazení sběrného dvora do jiné plochy (na místo původně „TO-technická infrastruktura-nakládání s odpady“ nově do „Plochy občanského vybavení - O“), a to zcela v rozporu se stavebním zákonem a prováděcí vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

[4] Navrhovatelka a) tvrdila, že je vlastníkem nemovitostí v k. ú. Lazinov, které se nacházejí v bezprostřední blízkosti (200 metrů) území, na němž může být umístěn sběrný dvůr, a to přímo do zástavby rodinných domů (zóna bydlení), přestože obec mohla pro umístění sběrného dvora využít vhodnější lokality (stávající výrobní plocha smíšená výrobní SV a plocha smíšená výrobní SV/Z10). Umístěním sběrného dvora do zóny bydlení dojde podle navrhovatelky ke zhoršení kvality stávajícího bydlení a tím i k zásahu do jejího vlastnického práva. Také navrhovatel b) tvrdil, že je vlastníkem nemovitostí, které se nacházejí v bezprostřední blízkosti (30 metrů) navrhované plochy O/Z37, a proti změně územního plánu argumentuje společně s navrhovatelkou shodně. Podle navrhovatelů do ploch občanského vybavení dle § 6 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“), nepatří stavby pro nakládání s odpady (sběrný dvůr); předchozí územní plán z roku 1997 na nyní řešené ploše výstavbu sběrného dvora neumožňoval. Podle navrhovatelů neodpovídá textová část změny územního plánu (odůvodnění) grafické části v rozsahu plochy O/Z37. Dále namítli, že umístění sběrného dvora na ploše O/Z37 sousedí s hranicí ochranného pásma vodního zdroje II. stupně – vnitřního. Umístění sběrného dvora není v souladu s předpoklady a principy udržitelného rozvoje území, sběrný dvůr povede ke zhoršení kvality bydlení, k navýšení zatížení provozem dopravních prostředků a ke zvýšení možnosti vzniku mimořádných událostí; namítli rovněž, že vymezená plocha O/Z37 je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, a textová část změny územního plánu je tak v části C nesprávná – ani projektant se s umístěním sběrného dvora neztotožnil; podle navrhovatelů nebyly dostatečně zváženy dostupné alternativy umístění sběrného dvora (zejména možnost výkupu pozemků vhodných pro umístění dvora). K nově navrhovanému sběrnému dvoru není podle navrhovatelů dostatečné dopravní připojení, a to ani z veřejného prostranství. Navrhovaná účelová komunikace PV/P3 dle navrhovatelů končí více než 15 metrů před plochou O/Z37. Navíc podle navrhovatelů dochází návrhovou plochou O/Z37 zcela nadbytečně k záboru zemědělského půdního fondu, přestože mohl být sběrný dvůr umístěn dle návrhu projektanta územního plánu tak, aby k záboru zemědělského půdního fondu nedošlo. Vymezení plochy O/Z37 nadto podle navrhovatelů nerespektuje princip proporcionality.

[5] Krajský soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupoval v pěti krocích algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005) a dospěl k závěru, že návrh je důvodný. Především konstatoval, že je dána aktivní legitimace obou navrhovatelů; odkázal na judikaturu NSS, z níž vyplývá, že potencialitu zásahu do subjektivních práv lze úspěšně dovozovat prakticky u každého vlastníka

pokračování

nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem (viz rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 – 54); argument, že navrhovatelka a) nesousedí „těsně“ s místem, které je změnou územního plánu dotčeno, tak vzal za bezvýznamný.

[6] Dále krajský soud poukázal na to, že důvodem předchozího zrušení územního plánu obce Lazinov v částech týkajících se vymezení plochy TO/Z29 (nyní O/Z37) byla nepřezkoumatelnost předchozího stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje, neboť „...*přestože nový územní plán na ploše, jak ji zmiňují navrhovatelé, vymezil způsob využití území jinak než předchozí územní plán, a to nejen formálně (označením), nýbrž především materiálně (obsahovou náplní), pak stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje tuto změnu vůbec nereflektuje...*“. Z pohledu důvodnosti návrhu navrhovatelů vzal krajský soud ve svém předchozím rozsudku za podstatné, že krajský úřad vůbec neuvedl, jakým způsobem se ve vztahu k celému územnímu plánu veškerými kritérii obsaženými v příloze č. 8 zákona č. 100/2000 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí zabýval, jak je vyhodnotil; stanovisko ani nezdůvodnilo závěr o tom, proč není uplatňován požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Krajský soud tedy konstatoval, že stěžovatel porušením zákonem předepsaného postupu při vydávání opatření obecné povahy porušil práva navrhovatelů tím, že napadené opatření obecné povahy postrádalo rozhodovací důvody, tedy zásadní předpoklad pro posouzení čtvrté a páté části algoritmu (soulad napadeného opatření obecné povahy se zákonem a test proporcionality).

[7] Krajský soud konstatoval, že z bodu E.1 textové části změny č. 1 územního plánu obce Lazinov („stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití“) vyplývá, že regulativy pro jednotlivé typy ploch občanského vybavení (OV - veřejná infrastruktura a OM - komerční zařízení malá a střední) byly sceleny do jediného typu plochy občanského vybavení (s mírnou odlišností ve vztahu k nepřípustnému užití a podmínkám prostorového uspořádání u plochy O/Z38). Součástí těchto „jednotných regulativů“ je také část týkající se podmíněně přípustného využití pro stavby a zařízení pro nakládání s odpady – kupříkladu sběrné dvory a sběrná místa. Tato změna podle soudu vedla k tomu, že podle změny územního plánu lze při splnění podmínek stanovených regulativy umístit sběrný dvůr nejen na ploše O/Z37, nýbrž na kterékoli ploše občanského vybavení (O). Změna č. 1 územního plánu obce Lazinov tedy není „pouhou“ reakcí na zrušující rozsudek soudu týkající se plochy TO/Z29, která by dřívější procesní postup směřující k vydání územního plánu toliko „opravovala,“ nýbrž aktem věcně nově upravujícím vymezení využití území, neboť umožňuje umístění sběrného dvora (při splnění podmínek dle změny územního plánu) i na jiných plochách občanského vybavení. Krajský soud poukázal na to, že v kapitole E. 1. 3 textové části změny č. 1 územního plánu stěžovatel nově vymezil využití ploch občanského vybavení tak, že v části podmíněně přípustné využití vložil text: „...*stavby a zařízení pro nakládání s odpady, např. sběrné dvory, sběrná místa, jsou přípustné za splnění podmínky, že nedojde ke zhoršení podmínek využití okolních ploch a pozemků a to zejména hlukem, prachem, zápachem, nadměrným provozem, dopravou, estetickým výrazem a apod. Při splnění výše uvedených podmínek se připouští shromažďování těchto odpadů: (beton, cihly, střešní krytina a keramické výrobky, papír a lepenka, sklo, tiskářské barvy, lepidla, pryskyřice, plasty, kovy, objemný odpad, pevný odpad proměnlivého složení bez zápachu, baterie a akumulátory, zpětně odebraná elektrozařízení /TV, PC, monitory (CRT, LED, plazma), domácí malé spotřebiče, trubicové zářivky, výbojky,*

LED, světelné zdroje, chladicí a mrazicí zařízení, pračky, sušičky, sporáky, vysavače, šicí stroje, žehličky, vrtačky apod./... Při splnění výše uvedených podmínek bude výstavbě vlastního sběrného dvora předcházet výsadba ochranné a izolační zeleně včetně nezbytných terénních úprav a instalace pevného oplocení...“. Krajský soud v této souvislosti upozornil na skutečnost, že v případě vydání změny územního plánu bude možno umístit na jakékoli ploše občanského vybavení stavbu nebo zařízení pro nakládání s odpady, jak poukázala navrhovatelka a) v námitce uplatněné k návrhu změny územního plánu po veřejném projednání evidované pod č. j. DMBO 13351/2016. Ten ji vypořádal takto: „...samozřejmě není možné uvažovat o jeho umístění ve všech plochách občanského vybavení, zvláště v plochách stabilizovaných (tedy v podstatě prostavěných), kde je využití občanskou vybaveností již dáno – jako například zvonička, obecní úřad, hasičská zbrojnice...“. Okolnost, že ke dni vyhlášení změny územního plánu (aktuálně) jsou z velké části plochy občanského vybavení „prostavěné“, však dle krajského soudu neznamena, že v budoucnu nebude možno po splnění podmínek dle změny č. 1 územního plánu umístit sběrný dvůr na jiných plochách občanského vybavení; kupříkladu plocha O/Z38 se přitom nachází v bezprostřední blízkosti vodní nádrže Letovice. Na tomto závěru dle soudu nemůže nic změnit ani skutečnost, že změna územního plánu mění textovou část územního plánu v části C.3 („koncepte nakládání s odpady“) tak, že ke zřízení sběrného dvora bude případně využita plocha občanského vybavení (O/Z37), neboť podmínky pro využívání ploch byly stanoveny dle nově upravené části E.1 textové části územního plánu.

[8] Krajský soud konstatoval, že za této situace bylo nezbytné, aby se stanovisko krajského úřadu dle § 10i zákona o posuzování vlivů vypořádalo s takto relativně citelnou změnou využití území komplexně ve vztahu ke všem plochám občanského vybavení v souvislosti s případným umístěním sběrného dvora (plochu O/Z37, k níž směřuje nyní posuzovaný návrh, nevyjímaje). Jinak řečeno, bylo namístě uvedenou změnu využití území - coby změnu věcně novou - jasně, srozumitelně a hlavně pro adresáty korektně „přiznat“ a pak ji posoudit. To se však nestalo. Dle krajského soudu je tedy vada postupu předcházejícího vydání napadené změny územního plánu vyvolána nejen nepřezkoumatelností stanoviska krajského úřadu, nýbrž i nesrozumitelným, v důsledku toho pro adresáty nekorektním pojetím v tom směru, zda umístění sběrného dvora podle změněného územního plánu reálně možné je či nikoli, a pokud ano, kde přesně.

[9] Krajský soud nikterak nepochybnil, že efektivní a pro obyvatele obce lehce dostupný systém sběru recyklovatelných složek odpadu je jistě – a to i s ohledem na postupný útlum skládkování – legitimním cílem, k němuž stěžovatel může směřovat. Současně však konstatoval, že aby mohl – byť v omezeném rozsahu – posoudit přiměřenost způsobu dosažení tohoto cíle, je třeba, aby snaha o umístění sběrného dvora v obci pravděpodobně za požární zbrojnicí byla realizována prostřednictvím nezastřehného (srozumitelného) opatření obecné povahy, jehož vyhlášení bude předcházet zákonný procesní postup „přiznávající“ změny, které vyvolává, a odpovídajícím způsobem je posuzující; to splněno nebylo.

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž namítá nesprávné posouzení právní otázky; domnívá se, že krajský soud řádně neposoudil aktivní věcnou legitimaci obou navrhovatelů, ačkoliv tuto skutečnost stěžovatel od počátku namítal; plocha, proti jejímuž využití brojila navrhovatelka, už vůbec nemá a nemůže mít

pokračování

vliv na její veřejná subjektivní práva s ohledem na vzdálenost a umístění této plochy v obci ve vztahu k jejím nemovitostem.

[11] Stěžovatel namítá, že dle krajského soudu neměla být ze strany obce přijatá komplexní změna územního plánu zjednodušující skladbu ploch s rozdílným způsobem využití, neboť tímto podle soudu mělo údajně dojít k zastření úmyslu obce (stěžovatele) na umístění sběrného dvoru. Stěžovatel se domnívá, že mu jednak nemůže být soudem vytýkán rozsah podrobnosti, který pro plochy s rozdílným způsobem využití zvolí, pokud stanovený rozsah svou podrobností nenahrazuje regulační plán, potažmo územní rozhodnutí. V projednávaném případě navíc došlo k zobecnění regulace. Nicméně z hlediska podrobnosti regulace se stěžovatel rozhodl pro stanovení podmínek pro případnou realizaci sběrného dvoru na svém území, přičemž takové podmínky od počátku podrobně popisoval a v průběhu pořizování rušené změny územního plánu dokonce ještě zpřisnil. Pro stěžovatele je zcela nepochopitelné, z čeho vycházel krajský soud při tvrzení o zastřenosti úmyslu odpůrce na umístění sběrného dvoru. Územní plán nenahrazuje územní rozhodnutí a nelze tedy hovořit o tom, že obec na ploše O/Z37 umísťuje sběrný dvůr. Krajský soud nerespektoval systém územního plánování zakotvený v § 18 - § 102 stavebního zákona, jenž svým rozsudkem fakticky popřel, přičemž k tomu pouze nesrozumitelně uvedl, cit. *„Je sice pravdou, že případná realizace sběrného dvora by musela být opřena o výsledek samostatného správního řízení, nic by to však neměnilo na tom, že způsob využití území by byl regulativem, jenž by plynul již z územního plánu (z nyní napadené změny).“* Z uvedené citace se jeví, jako kdyby soud nerozuměl tomu, že v územním řízení je zkoumán soulad posuzované stavby právě s územním plánem. Stěžovatel nemůže umístit sběrný dvůr do lokality O/Z37, aniž by splnil podmínky územního plánu. Příмым kontrastem z hlediska posouzení vlivů sběrného dvoru na okolí s výrokem I. napadeného rozsudku je potom rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 As 106/2017 - 55, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2017, 62 A 73/2015 - 173, kterým bylo předtím zrušeno společné rozhodnutí o umístění stavby a stavebním povolení stavby sběrného střediska odpadů v k. ú. Slatina, obec Brno. Je-li přípustné umístění sběrného dvoru poblíž obytné zástavby v Brně, stěží se lze tvářit, že tomu tak není v Lazinově, případně požadovat posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území kvůli sběrnému dvoru. Stěžovatel se na tomto místě dovolává argumentem ad maiori ad minus toho, že pokud Nejvyšší správní soud neomezuje samotné povolení realizace (územní rozhodnutí) sběrného dvoru v obytné zástavbě, stěží lze považovat za udržitelné, aby takovému umístění předcházející zařazení možného způsobu využití do územního plánu mohlo být správním soudem zrušeno pro zásah do práv jednotlivců bydlících poblíž či vzdáleně takto vymezené plochy.

[12] Z hlediska krajským soudem tvrzené nepřezkoumatelnosti stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve věci posouzení vlivů na životní prostředí se stěžovatel domnívá, že soud zcela abstrahuje jak od znění zákona, tak od jeho smyslu. Posouzení vlivů na životní prostředí nemá být samoúčelné a má se týkat pouze potenciálně významných zásahů do životního prostředí. Za účelem vymezení takových zásahů obsahuje zákon o posuzování vlivů v příloze č. 1 poměrně rozsáhlý katalog staveb, kterých se posouzení týká. Posouzení vlivů územního plánu jako koncepce se pak odvozuje od toho, zda tato koncepce umožňuje realizaci záměru, který by byl předmětem posuzování, viz § 10a. V projednávaném případě změna územního plánu nepředvídá realizaci žádného

ze záměrů posuzovaného podle přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů a nebylo tedy důvodné tuto změnu posoudit coby koncepci. Argumentace soudu se tedy zcela míjí i se smyslem právní úpravy, jimž dozajista není formalistická tortura malých obcí kvůli potenciálnímu umístění sběrného dvoru. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015 - 79, v němž soud uvádí, že krajský soud pokud vyslovil nepřezkoumatelnost stanoviska krajského úřadu, měl své rozhodnutí zdůvodnit, včetně řešení otázky, jaký samostatný vliv měla taková případná skutečnost na zákonnost napadené části územního plánu. Krajský soud uvedené neučinil.

[13] Z hlediska nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatel uvádí, že krajský soud zrušil opatření obecné povahy změna č. 1 ÚP Lazinov v rozsahu, který neodpovídá odůvodnění rozsudku. Krajský soud ve výroku I. napadeného rozhodnutí zrušil „Podmíněně přípustné využití“ plochy O/Z37. Krajský soud tímto ovšem nezrušil pouze jím zamýšlené podmíněné využití plochy O/Z37, ale rovněž podmíněně přípustné využití cit: *„Bydlení majitele, správce nebo osob zajišťující dohled a ostrahu za podmínky, že budou v chráněném venkovním prostoru takových staveb dodrženy hygienické limity hluku.“*. Uvedené vychází ze skutečnosti, že změnou č. 1 ÚP Lazinov byla nahrazena kompletní textace stanovených podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití – Ploch občanského vybavení – sloučením dříve vymezených ploch Ov a OM pod kategorií O umožňuje realizaci mimo jiné staveb pro bydlení pro majitele, správce nebo osobu zajišťující dohled a ostrahu v těchto plochách. Ačkoliv by se mohlo na první pohled jednat o „pouhé“ nepovšimnutí si obsahu rušeného opatření obecné povahy, vyvrací to podle stěžovatele argumentace soudu uvedená na straně 8 a 9 napadeného rozsudku. Na těchto místech soud přímo s odkazem na sjednocení podmínek ploch občanského vybavení uvádí, že místo pro nakládání s odpady lze nově zřídit na všech plochách občanského vybavení. Soud tedy věděl o úplném rozsahu podmínek, které rušil, ale odůvodnil toliko zrušení těch, které se týkaly možného využití plochy pro sběr odpadů. S ohledem na shora uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalobci ve svých vyjádřeních uvedli, že krajský soud zcela správně ohledně aktivní věcné legitimace dospěl k závěru, oba navrhovatelé byli aktivně legitimováni i v nyní posuzované věci; věcnou legitimaci lze dovozovat prakticky u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaným územním plánem, což oba navrhovatelé splňují. Dále uvedli, že je zřejmé, že na faktickém umístění sběrného dvora stěžovatel oproti původnímu řízení ničeho nezměnil, pouze účelově zónu jinak formálně označil (dříve T/29, dnes O/37) a účelově formálně označil jinak plochu, do které má být stále ten stejný sběrný dvůr umístěn - dříve otevřeně správně uváděná plocha „TO – technická infrastruktura – nakládání s odpady“, což přesně správně odpovídá i zařazení dle vyhlášky č. 506/2001 Sb., dnes je skrytě zcela nesmyslně tento sběrný dvůr zařazován do plochy Občanského vybavení. Zastřenost úmyslu stěžovatele, ke které dospěl Krajský soud v Brně, je naprosto zcela zřejmá a krajský soud tyto své úvahy velmi řádně popsal – viz zejména str. 9 poslední odstavec rozhodnutí a str. 10 první odstavec rozhodnutí. Stěžovatel se dle navrhovatelů snaží zcela účelově a formalisticky tzv. „schovat“ plánovanou stavbu sběrného dvora (naprosto obsahově totožného rozsahu jako ve zrušené části územního plánu) nově pod plochu občanského vybavení tak, aby obešel zákaz daný územním plánem z roku 1997 a původní zrušující rozhodnutí krajského soudu, a dále tím, že snad umístění

pokračování

tohoto sběrného dvora ve změně územního plánu nazve jako tzv. podmíněně přípustné využití. Formalisticky se tak snaží naplnit literu zákona, ale obsahově je to zcela nesprávně, když plánovaný sběrný dvůr nenaznal obsahově žádných změn a tudíž v daném místě (ať již bude tato plocha nazvána jakkoli) nemá co dělat. Ani v tomto ohledu tak nelze shledat nic nezákonného na napadeném rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel ke změně územního plánu v otázce sběrného dvora přistoupil účelově tak, že sběrný dvůr „schoval“ pod obecné a nic neříkající proklamace „*podmíněně přípustné využití pouze za podmínky splnění, že nedojde ke zhoršení podmínek využití okolních ploch a pozemků a to zejména hlukem, prachem, zápachem, nadměrných provozem, dopravou, estetickým výrazem apod.*“, tak, aby stěžovatel mohl druhým dechem říci „*není jisté, že tam sběrný dvůr stát bude*“, i když je od počátku zřejmé, že stěžovateli nejde o nic jiného než, aby sběrný dvůr v daném místě ve stejné podobě jako v původně vymezené ploše TO/29 za každou cenu stál. Zcela nesmyslná úvaha stěžovatele je pak ohledně argumentu „*ad maior ad minus*“ a argumentu, že pokud je umístění sběrného dvora přípustné poblíž obytné zástavby v Brně, stěží se lze tvářit, že tomu tak není v Lazíně. Stěžovatel porovnává nesrovnatelné. Obec Lazín je malebná malá obec, navíc s možností umístění dvora na okraji obce a je tak zcela nesmyslné, aby byl sběrný dvůr v tak malé obci umísťován zrovna do středu obytné zástavby; srovnání s velkým krajským městem s rozsáhlou bytovou i průmyslovou zástavbou je zcela nesmyslné. Zavádějící je pak argumentace stěžovatele ohledně posouzení stanoviska krajského úřadu ve věci posouzení vlivů na životní prostředí ze dne 21. 9. 2015. Stěžovatel se pravděpodobně záměrně vyhýbá dané skutečnosti, o které v napadeném rozhodnutí hovoří krajský soud; ten zcela správně totiž uvedl, že stanovisko krajského úřadu je nepřezkoumatelné zejména z toho důvodu, že se tento úřad zaměřil pouze na plochu O/37 (a to ještě ne zcela dostatečně), ač vzhledem ke změně územního plánu, kterou zvolil stěžovatel (sloučení všech ploch občanského vybavení z původního plánu ze dne 3. 9. 2014 do jednoho označení „O – občanské vybavení“), může být nakonec sběrný dvůr umístěn na jakékoli ploše občanského vybavení, na což navrhovatelka upozorňovala již v námitce proti návrhu změny územního plánu. Z tohoto pohledu pak stanovisko krajského úřadu nemůže obstát, když z pohledu jiných ploch občanského vybavení vlivy na životní prostředí neposuzoval. Rozhodnutí krajského soudu je tak v tomto ohledu naprosto správné a zákonné. S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že napadené rozhodnutí krajského soudu nezákonností netrpí. Navrhovatelé považují kasační stížnost za nedůvodnou a navrhují, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

[15] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných (§109 odst. 3 s. ř. s.), neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku stěžovatele stran absence aktivní legitimace navrhovatelů a zcela přisvědčil závěrům, které učinil krajský soud.

[18] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá plausibilním

tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát NSS k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“ (body 31, 34 a 37 usnesení). Rozšířený senát se ve výše označeném usnesení zabýval i možností odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace. Dospěl k závěru, že „*[b]ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplňených případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*“ (bod 33 usnesení). NSS konstantně judikuje, že „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjiitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.*“ O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudky NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 – 97, ze dne 20. 1. 2009, č. j. 1 Ao 3/2009 – 82, ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010. V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval: „*Soud má za to, že potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán, případně jeho změna tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřipustného využití, podmíněně přípustného využití ploch, a stanoví podmínky prostorového uspořádání, apod., v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.*“ Lze tak uzavřít, že navrhovatelům by nesvědčila aktivní věcná legitimace, jestliže by nebylo možno dovodit, že by v důsledku vydání změny územního plánu byli dotčeni na svých právech, na nichž mají být dle svého tvrzení zkráceni. Nejvyšší správní soud přisvědčil v závěru krajského soudu, který oběma navrhovatelům aktivní legitimaci přiznal, neboť ani samotná vzdálenost jejich nemovitosti od možného umístění sběrného dvora z hlediska dotčení na jejich právech není rozhodná; tím spíše, že samotné umístění sběrného dvora je, jak níže uvedeno, zcela nejisté a bylo stanoveno netransparentním způsobem.

pokračování

[19] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v námitce stran posuzování vlivů na životní prostředí. Předně je třeba uvést, že předchozí rozsudek krajského soudu, kterým byl stěžovatel vázán, byl zrušen právě z důvodu nepřezkoumatelnosti stanoviska krajského úřadu, které nereagovalo na změny v území oproti předchozímu stavu; zcela nepřipadná je proto nyní námitka stěžovatele, že takového posouzení vlivů není třeba vůbec. Nelze tento příkaz soudu vypořádat způsobem, jak učinil stěžovatel, tedy, že plochy vymezil nově jinak; nadto ani tuto změnu stanovisko krajského úřadu nijak nereflektuje. Krajský úřad naopak bez jakéhokoli odůvodnění uvádí ve svém stanovisku, že na této ploše nebudou žádné odpady dlouhodobě skladovány; fakticky vychází z pouhé „podmíněné přípustnosti“ sběrného dvora v ploše O/Z37. Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu v tom, že stanovisko krajského úřadu nikterak neodůvodňuje závěr o tom, že není uplatňován požadavek na vyhodnocení vlivů změny územního plánu na životní prostředí; co se týče tvrzené „podmíněné přípustnosti“ sběrného dvora, krajský soud zcela správně poukázal na to, že nemohou obstát veškeré bagatelizační argumenty stěžovatele poukazující na pouhé případné využití plochy, k níž směřuje návrh v nyní posuzované věci, ke zřízení sběrného dvora.

[20] Stěžovatelem provedená změna nově vymezuje plochu TO/Z29, kde má být umístěn sběrný dvůr, jako plochu O/Z37 – plochu občanského vybavení. Stěžovatel tak plánovanou stavbu sběrného dvora obsahově zcela totožnou jako byla vymezena ve zrušeném územním plánu, nově začlenil pod plochu občanského vybavení; plánovaný záměr nenaznal obsahově žádných změn, stavba má být stále ve stejném místě, pouze je vymezená plocha nazvána jinak.

[21] Podle § 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška“), plochy občanského vybavení se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, dostupnost a využívání staveb občanského vybavení a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich účelem. Plochy občanského vybavení zahrnují zejména pozemky staveb a zařízení občanského vybavení pro vzdělávání a výchovu, sociální služby, péči o rodinu, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva. Dále zahrnují pozemky staveb a zařízení pro obchodní prodej, tělovýchovu a sport, ubytování, stravování, služby, vědu a výzkum, lázeňství a pozemky související dopravní a technické infrastruktury a veřejných prostranství. Plochy občanského vybavení musí být vymezeny v přímé návaznosti na kapacitně dostačující plochy dopravní infrastruktury a být z nich přístupné.

[22] Podle § 10 vyhlášky plochy technické infrastruktury se obvykle samostatně vymezují v případech, kdy využití pozemků pro tuto infrastrukturu vylučuje jejich začlenění do ploch jiného způsobu využití a kdy jiné využití těchto pozemků není možné. V ostatních případech se v plochách jiného způsobu využití vymezují pouze trasy vedení technické infrastruktury. Plochy technické infrastruktury zahrnují zejména pozemky vedení, staveb a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovodů, vodojemů, kanalizace, čistíren odpadních vod, staveb a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanic, energetických vedení, komunikačních vedení veřejné komunikační sítě, elektronických komunikačních zařízení veřejné komunikační sítě a produktovody. Součástí těchto ploch mohou být i pozemky související dopravní infrastruktury.

[23] Stěžovatel pak nijak nespecifikuje, v čem krajský soud nerespektoval systém územního plánování zakotvený v §§ 18 – 102 stavebního zákona. Krajský soud zcela správně uzavřel, že územní plán je vždy základním regulativem pro případné následné územní řízení. Jak správně konstatoval krajský soud, je pravdou, že případná realizace sběrného dvora by musela být opřena o výsledek samostatného správního řízení, nic by to však neměnilo na tom, že způsob využití území by byl regulativem, jenž by plynul již z územního plánu (z nyní napadené změny). Je také pravdou, že stanovení funkčního využití území a jeho rozvoje je třeba vnímat coby činnost, do níž správní soudy mohou (mají) zasahovat co nejméně, aniž by jim příslušelo podrobně věcně zkoumat samotnou vhodnost využití území (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17). Nicméně, jak správně podotkl krajský soud, z postoje stěžovatele není zcela jasné, jaký je jeho skutečný záměr, co se umístění sběrného dvora týče. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona je zřejmé, že v odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí, mj. důvody výroků, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a to tak, aby bylo zřejmé – jednoduše řečeno – jaké a z jakých důvodů bylo určité řešení přijato. Obecná aplikovatelnost § 68 odst. 3 správního řádu přitom plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 16. 12. 2008, sp.zn. 1 Ao 3/2008, je jednoznačně uvedeno, že „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost“. Z pohledu přezkoumatelnosti nemůže obstát taková změna územního plánu, z níž jasně neplyne, co je její podstatou a co se ve vztahu k využití území reálně mění (tedy zda se novým slovním označením jednotlivých ploch něco mění či nikoli). Tato skutečnost neplyne ani ze samotného odůvodnění napadené změny, ani ze stanoviska krajského úřadu v souvislosti s případným požadavkem na posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí.

[24] Co se týče navrhovateli namítaného rozporu změny územního plánu s cíli a úkoly územního plánu, otázkou alternativního umístění sběrného dvora, otázkou proporcionality ve vztahu k dosavadnímu využití území, se krajský soud dosud nezabýval, proto nepřisluší se k těmto aspektům vyjadřovat ani Nejvyššímu správnímu soudu. V rozsudku sp. zn. 4 Ao 3/2010, ze dne 4. 8. 2010, zdejší soud uvedl: „Soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci

pokračování

vznesené již v projednávaném návrhu.“ Krajský soud v tomto směru postupoval i v projednávané věci.

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele stran nepřezkoumatelnosti výroku napadeného rozsudku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy v částech týkajících se vymezení plochy O/Z37 v rozsahu „Podmíněně přípustné využití“ je podle zdejšího soudu dostatečně srozumitelné a zároveň nepřesahující podaný návrh. Nutno konstatovat, že argumentace stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti výroku napadeného rozsudku je zavádějící. Jednak je zřejmé, že bez případného vzniku sběrného dvora nevznikne ani bydlení pro majitele, správce nebo osoby zajišťující dohled a ostrahu, když taková stavba je zcela evidentně případně navázaná na stavbu sběrného dvora. Navíc pak z vymezení plochy O/37 uvedeného ve II. odůvodnění změny č. 1 ÚP na str. 23 je zřejmé, že se o žádném takovém bydlení se zde na žádném místě nezmiňuje.

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu byl vydán v souladu se zákonem; krajský soud závěry, k nimž dospěl, řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil, tyto mají oporu jak ve spisovém materiálu, tak v zákoně a konstantní judikatuře.

[27] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch; navrhovatelé mají oproti němu právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložili. V projednávané věci právnímu zástupci navrhovatelů přiznal Nejvyšší správní soud odměnu advokáta dle vyhl. č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif) za dva úkony právní služby [převzetí a příprava právního zastoupení, vyjádření ke kasační stížnosti; § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] ve výši 2x 3100 Kč, dále 2 x paušální náhradu (§13 odst. 3 advokátního tarifu) celkem; celkem 6800 Kč; právní zástupce doložil registraci k DPH, uvedená částka se proto zvyšuje o tuto daň (21%), celkem 8228 Kč. Nejvyšší správní soud konstatuje, že přestože byly právní služby formálně učiněny ve vztahu k oběma navrhovatelům, svým obsahem spočívaly v jednotné argumentaci obsažené v jednom podání. Nejvyšší správní soud proto neshledal uplatnění postupu dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu důvodné. Uvedenou částku je povinen stěžovatel uhradit k rukám právního zástupce navrhovatelů do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 14. března 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu