



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele **Mgr. M. K.**, proti odpůrci **Městu Bohumín**, se sídlem Bohumín, Masarykova 158, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 6. 2017, č. j. 79 A 1/2017-40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 6. 2017, č. j. 79 A 1/2017-40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Ostravě domáhal zrušení části územního plánu města Bohumín, který jako opatření obecné povahy č. 02/2014 vydalo zastupitelstvo města Bohumína usnesením ze dne 10. 2. 2014, č. 282/21, s účinností od 1. 3. 2014 (dále jen „územní plán“), a to v té části, která se týkala pozemků v jeho vlastnictví, parc. č. X, v katastrálním území P., obec B. Územním plánem byly tyto pozemky zařazeny do funkční *plochy zeleně ostatní a specifické* (ZX) (dále též jen „plocha ZX“), přičemž předchozím územním plánem města Bohumína z roku 1998 byly zařazeny do plochy odlišné, *individuálního bydlení – venkovská zástavba* (IB-11).

[2] Krajský soud návrhu v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl a územní plán v napadené části zrušil. V odůvodnění konstatoval, že nebyla porušena ustanovení správního řádu upravující doručení návrhu územního plánu veřejnou vyhláškou, tato vyhláška byla řádně vyvěšena a rovněž bylo řádně oznámeno konání veřejného projednání návrhu. Shledal však, že územní plán, v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, § 53 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen

„stavební zákon“), a § 3 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška“), není ve vztahu k ploše ZX náležitě odůvodněn, neboť z něj není patrné, proč byla tato plocha stanovena a podle jakých pravidel se do ní zařazovaly pozemky.

[3] Krajský soud porovnal předchozí územní plán z roku 1998 a nyní napadený územní plán; zatímco v předchozím územním plánu byly navrhovatelovy pozemky součástí větší kompaktní plochy *individuálního bydlení – venkovská zástavba*, v napadeném územním plánu je tato plocha vymezena jako *smíšená obytná* (SO-95), (dále též jen „plocha SO-95“), s výjimkou navrhovatelových pozemků, dvou zemědělských pozemků a jedné plochy individuální rekreace. K tomu, proč byla stanovena plocha ZX, obsahuje územní plán v textové části jen kusé a obecné formulace. Obsahuje rovněž formulace, které by nasvědčovaly zařazení navrhovatelových pozemků spíše do plochy SO-95. Současně neobsahuje žádné pravidlo, na které poukazoval odpůrce ve vyjádření k návrhu, podle něhož byly do plochy ZX zařazovány pozemky, na nichž se nenacházely žádné stavby.

[4] Krajský soud přisvědčil navrhovateli, že plocha ZX nepatří mezi plochy vymezené v § 4 až § 19 vyhlášky, a proto měl odpůrce, chtěl-li tuto plochu stanovit, v souladu s § 4 odst. 3 vyhlášky potřebu jejího stanovení v územním plánu odůvodnit. Tomuto požadavku odpůrce nedostál.

[5] S odkazem na právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55, krajský soud dále dovodil, že na posouzení věci nemá podstatný vliv fakt, že navrhovatel zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní. Navrhovatelova pasivita by měla význam teprve tehdy, pokud by územní plán obsahoval zřetelná a dohledatelná obecná pravidla, z nichž by jasně vyplynuly důvody řazení určitých pozemků do určitých ploch. Teprve pak by mohlo jít k navrhovatelově tíži, že neuplatnil konkrétní námitky ve vztahu ke stanovenému způsobu využití svých pozemků.

[6] Za situace, kdy územní plán neobsahoval dostatečné odůvodnění, proč byla stanovena plocha ZX, a podle jakých kritérií do ní byly řazeny pozemky, krajský soud shledal, že by nepřipustně nahrazoval činnost správních orgánů, pokud by se v dané chvíli zabýval namítaným rozporům územního plánu se Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje a s cíli územního plánování deklarovanými v jeho textové části (námitky označené jako č. 4 a 5, které jsou v návrhu obsaženy pod bodem V. 3. a 4.), neboť odpůrce se bude muset znovu zabývat zařazením navrhovatelových pozemků do příslušné plochy, a bude tak znovu hodnotit jednotlivá kritéria, včetně uvedených zásad územního rozvoje a cílů územního plánování

[7] Závěrem krajský soud nepřisvědčil namítanému rozporu vymezení plochy ZX s § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel nejprve namítá, že krajský soud o návrhu nerozhodl v devadesátidenní lhůtě podle § 101d odst. 2 s. ř. s.

pokračování

[10] Dále stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost i věcnou nesprávnost závěru krajského soudu o nedostatečném odůvodnění územního plánu pokud jde o plochu ZX. K tomu uvedl, že odůvodnění územního plánu je třeba hledat nejen v jeho textové a grafické části, ale také v obsahu správního spisu. V souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013-45, je rovněž třeba vzít v potaz chronologický vývoj návrhu územního plánu.

[11] Podle stěžovatele se krajský soud neseznámil s celým územním plánem a účelově, mimo kontext celkové koncepce uspořádání a využití ploch v územním plánu, samostatně posuzoval vymezení plochy ZX. Nezohlednil přitom související právní předpisy a výklady Ministerstva pro místní rozvoj, v důsledku čehož mu nebyla známa celková koncepce územního rozvoje. Tuto koncepci je možné popsat nebo graficky znázornit – to umožňuje jednak textová část a její odůvodnění, jednak grafická část (hlavní výkres) spolu s odůvodněním (koordinační výkres).

[12] Zdroji, které ovlivnily koncepci územního plánu, a z nichž je nutno vycházet, jsou ustanovení § 18, § 19 a § 188 stavebního zákona. S ohledem na § 18 stavebního zákona musel stěžovatel při tvorbě územního plánu usilovat o jeho soulad se soukromými i veřejnými zájmy, zejména se zájmem na ochraně území, života, zdraví a dalších hodnot před účinky povodní, a rovněž se zájmem na ochraně soukromého majetku. Zohlednění těchto hodnot se projevilo v odlišném řešení nového územního plánu oproti územnímu plánu předchozímu. S ohledem na § 19 stavebního zákona bylo třeba vyhodnotit okolnosti, které mají vliv na udržitelný rozvoj území. Stěžovatel v tomto ohledu citoval ze strany 80 územního plánu, podle něhož mají být k další výstavbě užita již zastavěná území města a proluky. Územní rozvoj v některých městských částech je však omezen určitými limity. V případě P. (a V.) je tento rozvoj podmíněn realizací protipovodňových opatření. S ohledem na § 188 stavebního zákona byl vypracován zcela nový územní plán, nikoliv změna územního plánu předchozího. V takovém případě nelze požadovat, aby byla odůvodněna každá změna jednotlivých ploch. Zpracování nového územního plánu si vyžádaly vnější okolnosti, mj. změna stanoveného záplavového území. Navrhovatel měl možnost na veřejném projednání požadovat vysvětlení zařazení svých pozemků do plochy ZX, to ovšem neučinil. Nadto zařazení pozemku do určité plochy v předchozím plánu nezakládá jeho vlastníkovu nárok, aby z odůvodnění nového územního plánu seznal konkrétní důvody, proč byl nyní začleněn do plochy odlišné.

[13] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud pominul, že územní plán musí zohledňovat rovněž požadavky vyplývající z Politiky územního rozvoje ČR a Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, které ukládají povinnost preventivní ochrany území před potenciálními riziky a přírodními katastrofami. Stěžovatel odkázal na stranu 159 územního plánu s tím, že v územích dosud nechráněných před povodněmi (P., V.) se navrhuje minimální rozsah zastavitelných ploch. Upozornil, že součástí územního plánu bylo rovněž vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (část II.C) dle § 47 odst. 3 stavebního zákona, a citoval z jeho strany 111, bodu 15, kde je uvedeno, že územní plán minimalizuje rozsah zastavitelných ploch ve stanovených záplavových územích. Na tento argument krajský soud nikterak nereagoval.

[14] Dále stěžovatel citoval z *Pomůcky k uplatňování republikových priorit politiky územního rozvoje 2008*, vydané Ministerstvem pro místní rozvoj, která ukládá orgánům územního plánování zajistit preventivní opatření pro minimalizaci rozsahu škod a vytvořit

méně zranitelnou sídelní strukturu. Dále odkázal na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, který tuto směrnici transponuje do vnitrostátního právního řádu; poukazuje především na úpravu záplavových území a s nimi spjatá omezení pro výstavbu. K vymezování nových zastavitelných ploch v záplavových územích by mělo docházet pouze ve výjimečných a odůvodněných případech; důvody pro jejich vymezení by měly být náležitě prověřeny a komplexně posouzeny z hlediska převažujících veřejných zájmů. Rovněž je třeba protipovodňovými opatřeními zvyšovat retenční schopnost krajiny. V řešení územního plánu je nutno vymezit plochy a stanovit podmínky pro změnu jejich využití tak, aby bylo minimalizováno riziko vzniku povodňových škod (viz příloha 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti).

[15] Na základě uvedených požadavků a vyhodnocení současného stavu v území místních částí P. a V. zpracoval stěžovatel návrh koncepce územního rozvoje v územním plánu. Jeho cílem bylo minimalizovat vymezení zastavitelných ploch a omezit umístění nových staveb rodinných domů zejména na plochách, kde se nacházejí větší zahrady bez přímé vazby na rodinný dům; takové plochy byly zařazeny do ploch s označením ZX. To, že se na pozemcích navrhovatele nevyskytovala žádná stavba a že tyto plochy nemají žádnou přímou funkční vazbu na stávající rodinný dům, dokládá i současná katastrální mapa, v níž žádný zábor není evidován.

[16] Návrh koncepce v dotčeném území jednak podstatně redukuje rozsah zastavitelných ploch (jejich zrušením) a jednak omezuje využití zastavěného území (vymezením ploch ZX), což je odůvodněno v kapitole II.A.3 odst. 14-15 územního plánu). Omezení ve využití území se nevztahují jen na navrhovatele, nýbrž na celý P. a V.. Složitost řešení protipovodňové ochrany území P. je zřejmá i z odůvodnění v kapitole II.A.4.3. části c) odst. 69 a 70. Územní plán vymezuje konečný cíl, jímž je zahuštění již zastavěného území, toho ovšem nelze dosáhnout, aniž by předtím byla provedena protipovodňová opatření. Plochy ZX proto byly vymezeny dočasně; po realizaci protipovodňových opatření bude výstavba v dotčených územích umožněna změnou územního plánu.

[17] Nedostatečně odůvodněný a věcně nesprávný je podle stěžovatele rovněž závěr krajského soudu o rozporu územního plánu s § 3 odst. 4 vyhlášky. Krajský soud se dostatečně nezabýval podrobnějším vymezením jednotlivých ploch v územním plánu. Roztřídění ploch na menší podskupiny vyplývá z akceptovaného datového modelu, který byl v době zpracování územního plánu přijat pěti kraji. Vymezení ploch ZX přitom nebylo v procesu přijímání územního plánu zpochybněno nadřízeným orgánem. Stěžovatel dále uvedl, že stanovení plochy ZX odůvodnil na straně 174 územního plánu. Vyhláška, pokud jde o oblast zeleně, upravuje pouze plochy lesní a plochy přírodní. Žádná z těchto ploch nechrání a nevymezuje ostatní zeleň nacházející se v krajině, mimo les, a v zastavěném území. Proto územní plán stanovuje plochy ZX za účelem jejich vhodnější ochrany a jednoznačnějšího stanovení podmínek jejich využití. Stěžovatel poukázal na hierarchii stanovení ploch: plochy ZX jsou součástí *plochy sídelní zeleně*, jejichž stanovení je odůvodněno na straně 178 územního plánu.

[18] Stěžovatel dále označil za neoprávněný názor krajského soudu o možném zařazení navrhovatelových pozemků do plochy *smíšené obytné*. Podle stěžovatele není v kompetenci

pokračování

soudu provádět takovou úvahu a vměšovat se do kompetence samosprávného orgánu tím, že by sám „projektoval“ územní plán.

[19] Konečně stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu o absenci významu pasivity navrhovatele v procesu přijímání územního plánu. Odkázal přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 134/2015-39, a ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33, podle nichž jsou nároky na odůvodnění jednotlivých změn funkčního využití ploch zcela jiné v případě, kdy proti nim vlastník dotčených pozemků brojí včasnou námitkou, oproti případu, kdy vlastník zůstane před schválením územního plánu zcela pasivní, jako tomu bylo v nyní projednávaném případě. Opatření obecné povahy má blíže k normativnímu aktu nežli k aktu individuálnímu, a tomu také musí odpovídat nároky kladené na jeho odůvodnění. Odůvodnění opatření obecné povahy není svou povahou totéž, co rozhodnutí o námitkách; jestliže není předem známo, jaké námitky by dotčený vlastník vznášel, není možné se s nimi v odůvodnění územního plánu dopředu vypořádávat. Závěrem stěžovatel poukázal na str. 7 svého vyjádření ze dne 3. 4. 2017 k návrhu na zrušení opatření obecné povahy a tam citovanou judikaturu správních soudů týkající se požadavků na podrobnost odůvodnění územního plánu.

[20] Navrhovatel se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Stěžovateli je na prvním místě třeba přisvědčit v tom, že krajský soud o návrhu na zrušení části územního plánu nerozhodl ve lhůtě 90 dnů od doby, kdy mu tento návrh došel (§ 101d odst. 2 *in fine* s. ř. s.), neboť o návrhu, který mu došel dne 21. 2. 2017, rozhodl teprve dne 7. 6. 2017. Soudní řád správní nicméně žádný následek, který by byl spojen s rozhodnutím vydaným až po uplynutí zákonem předepsané lhůty, nestanoví. Jde fakticky o lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení nemá za následek nezákonnost napadeného rozsudku, a není tudíž důvodem pro jeho zrušení. Ostatně případným zrušením napadeného rozsudku a vydáním rozsudku nového by nebylo možné jakkoli tento procesní deficit zhojit.

[24] Podstatou kasační argumentace v meritu věci je nesouhlas stěžovatele se závěrem krajského soudu, že územní plán neobsahuje dostatečné odůvodnění, proč byla stanovena plocha ZX, podle jakých kritérií byly do této plochy řazeny jednotlivé pozemky a proč byly do této plochy konkrétně zařazeny pozemky ve vlastnictví navrhovatele. Stěžovatel má současně za to, že krajský soud nesprávně posoudil vliv naprosté procesní pasivity navrhovatele v procesu přijímání územního plánu na nároky kladené na jeho odůvodnění, v důsledku čehož na něj klade nároky nepřiměřené. Závěry krajského soudu o nedostatečném zdůvodnění územního plánu, považuje dílem za nepřezkoumatelné (jelikož je krajský soud dostatečně neodůvodnil, a některé skutečnosti, pro posouzení podstatné, opomenul), dílem za věcně nesprávné.

[25] Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek jeho důvodů. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74, citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44). Byť byly uvedené závěry vysloveny ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, lze je analogicky vztáhnout rovněž na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (jeho části). Uvedenými nedostatky napadený rozsudek nicméně netrpí, neboť z jeho odůvodnění lze seznat, jak a k jakým závěrům krajský soud dospěl a rovněž z jakých důvodů.

[26] Stěžovatel konkrétně namítá, že krajský soud dostatečně neodůvodnil, v čem spatřuje rozpor územního plánu s § 3 odst. 4 vyhlášky. Takové (byť stručné) odůvodnění napadený rozsudek obsahuje (viz str. 4 odůvodnění), jakkoli požadavku přehlednosti příliš nesvědčí, že je součástí jednolitého odstavce zabírajícího celou jednu stranu, v němž se krajský soud bez jasnějšího strukturování souhrnně zabýval jak tím, zda je v územním plánu vůbec odůvodněno stanovení plochy ZX, tak i tím, zda obsahuje pravidla pro zařazování pozemků do této plochy a zda z něj lze zjistit, proč byly do plochy ZX zařazeny navrhovatelovy pozemky. Je nicméně patrné, že krajský soud závěr o rozporu územního plánu s § 3 odst. 4 vyhlášky vyslovil proto, že v něm nenalezl vysvětlení, jaké zvláštní důvody vyžadovaly, aby byla v městě Bohumíně, nad rámec funkčních ploch výslovně vyjmenovaných vyhláškou, stanovena plocha ZX. Krajský soud shledal, že územní plán sice (na straně 145) obsahuje určitý výčet typů pozemků, které spadají do plochy ZX (byť ani ten nepovažoval, vzhledem ke zvoleným pojmům, za zcela srozumitelný), a (na straně 110) vymezuje podmínky pro využití pozemků zařazených do této plochy; tomu by však mělo předcházet zdůvodnění, proč bylo vůbec třeba, nad rámec vyhlášky plochu ZX stanovit. Takové posouzení je způsobilé věcného přezkumu, byť nemusí být (jak stěžovatel rovněž namítá) věcně správné.

[27] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud dostatečně neodůvodnil svůj závěr o absenci řádného odůvodnění, podle jakých pravidel byly řazeny do plochy ZX jednotlivé pozemky. I toto zdůvodnění, byť se mísí s odůvodněním rozporu územního plánu s § 3 odst. 4 vyhlášky a posouzením navrhovatelovy námítky o rozporu textové a grafické části územního plánu (zda by navrhovatelovy pozemky neměly být podle dikce jeho textové části zařazeny do plochy SO-95), napadený rozsudek obsahuje (viz str. 4 odůvodnění). Je z něho patrné, že krajský soud (i vzhledem k tomu, že podle dřívějšího územního plánu tvořilo území, kde se nacházejí navrhovatelovy pozemky, jednolitou funkční plochu) nepovažoval za dostačující druhový výčet pozemků řazených do plochy ZX, který se nachází na straně 110 územního plánu. A to proto, že v územním plánu není vysvětlen význam použitých pojmů, jmenovitě pak pojmu „nezastavitelná zahrada“. Krajský soud dále shledal, že územní plán sice na některých místech zmiňuje nutnost ochrany před

pokračování

povodněmi, a že v oblastech, dosud před povodněmi nechráněnými, navrhuje minimální rozsah zastavitelných ploch, neobsahuje však pravidlo pro zařazování pozemků do plochy ZX (jehož se dovolával stěžovatel ve svém vyjádření k návrhu na zrušení části územního plánu), podle kterého do uvedené plochy byly zařazovány ty pozemky, na nichž se dosud nenacházely žádné stavby. I toto zdůvodnění krajského soudu lze tedy podrobit věcnému přezkumu.

[28] Byť stěžovatel namítá jak nesprávnost krajským soudem učiněných závěrů, tak jejich nedostatečné zdůvodnění, skutečným obsahem jeho argumentace je věcná polemika se závěry krajského soudu o nedostatečném odůvodnění územního plánu ve vztahu k ploše ZX. I přes dílčí deficity odůvodnění napadeného rozsudku je ovšem zřejmé, že stěžovatel závěrům krajského soudu porozuměl, neboť v opačném případě by s nimi nebyl schopen věcně polemizovat na téměř 8 stranách kasační stížnosti.

[29] Stěžovatel označil napadený rozsudek v úvodu své kasační stížnosti za nepřezkoumatelný rovněž pro jeho nesrozumitelnost, aniž by však tuto námitku následně blíže rozvedl. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu (návrh) zamítl, odmítl nebo jí (mu) vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají také případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). Žádné takové vady Nejvyšší správní soud v případě napadeného rozsudku neshledal. Rovněž stěžovatel žádné takové vady konkrétně neuvádí. Napadený rozsudek tudíž není ani nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[30] S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

[31] Nejvyšší správní soud však přisvědčil námitce stěžovatele o věcné nesprávnosti závěrů krajského soudu o nepřezkoumatelnosti územního plánu způsobené absencí dostatečného zdůvodnění stanovení plochy ZX a pravidel, podle níž jsou do ní řazeny jednotlivé pozemky. Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s námitkou stěžovatele, že tento nesprávný závěr krajského soudu byl způsoben mimo jiné jeho chybným posouzením významu procesní pasivity navrhovatele v procesu přijímání územního plánu.

[32] V posuzované věci není sporu o tom, že navrhovatel zůstal v procesu přijímání územního plánu zcela pasivní, zejména jakožto vlastník pozemků, u nichž mělo návrhem územního plánu dojít ke změně v jejich využití, proti tomuto návrhu nepodal ve smyslu ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona námitky. Rovněž nevyužil například ani možnosti zúčastnit se (aktivně) veřejného projednání návrhu konaného dne 29. 5. 2013, či opakovaného veřejného projednání konaného po provedení úprav návrhu dne 11. 12. 2013. Poprvé proti územnímu plánu brojl teprve dne 21. 2. 2017, podáním návrhu na jeho částečné zrušení ke krajskému soudu, tedy v okamžiku, kdy byl tento územní plán již téměř tři roky účinný (ve svém návrhu tvrdil, že se o jeho přijetí dozvěděl „zcela náhodou“ v březnu roku 2014).

[33] Krajský soud konstatoval, že pasivita navrhovatele nemá pro posouzení věci podstatnější význam, aniž by však v odůvodnění svého rozsudku rozlišoval vliv navrhovatelovy pasivity na požadavky kladené na 1) odůvodnění stanovení plochy ZX ve

smyslu § 3 odst. 4 vyhlášky, na 2) odůvodnění, podle jakých obecných pravidel jsou pozemky do této plochy řazeny, a 3) na odůvodnění, proč byly do plochy ZX zařazeny konkrétně navrhovatelovy pozemky.

[34] K otázce vlivu procesní (ne)aktivity osob, napadajících v řízení před správními soudy územní plán v procesu jeho pořizování, a zejména vlivu nepodání námitek proti jeho návrhu, na nároky kladené na podrobnost odůvodnění, existuje dlouhodobá a ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, zahrnující rovněž rozhodnutí, jichž se dovolává stěžovatel, ale i rozhodnutí, na něž odkazoval krajský soud.

[35] Krajský soud přílehavě odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, ze kterého se podává, ve které z fází pětikrokového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (jak se v judikatuře tohoto soudu podle právního stavu s. ř. s. ke dni 31. 12. 2011 ustálil v návaznosti na rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98) musí být zohledněna případná pasivita účastníka řízení při podání námitek v průběhu procesu pořizování opatření obecné povahy. Rozšířený senát dovodil, že „[p]rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“

[36] Z uvedeného plyne, že zmíněnou procesní pasivitu navrhovatele je třeba vzít v potaz ve třetí, čtvrté a páté fázi pětikrokového přezkumného algoritmu, tedy ve fázi zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy i v rámci hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. S účinností od 1. 1. 2012 již řízení o zrušení (části) opatření obecné povahy neprochází zmíněným pětikrokovým algoritmem, jelikož krajské soudy jsou nyní (oproti právnímu stavu do 31. 12. 2011 – srov. § 101d odst. 1 věta druhá s. ř. s. v tomto znění) vázány nejen rozsahem, ale nově i důvody návrhu (viz § 101d odst. 1 s. ř. s. v aktuálním znění). Přesto však v rámci jednotlivých důvodů návrhu (které v zásadě korespondují hodnotícím kritériím formulovaným ve zmíněném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98) je třeba také jednotlivě u každého z nich posoudit význam a vliv pasivity navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy (viz rozsudek ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55, na nějž v obecné rovině přílehavě odkázal krajský soud).

[37] Krajský soud nicméně mylně dovozuje, že závěry obsažené ve zmiňovaném rozsudku č. j. 2 As 97/2015-55, představovaly určitý posun v dosavadním náhledu na vliv pasivity navrhovatele v řízení o návrhu územního plánu v tom směru, že by snad tato pasivita měl být přikládán menší význam při hodnocení potřebné míry podrobnosti odůvodnění územního plánu. Podstatou odůvodnění daného rozsudku je, že procesní pasivita může ovlivnit, a zpravidla velmi významně ovlivní, věcnou opodstatněnost argumentace, kterou navrhovatel brojí proti územnímu plánu; to však neznamená, že by (krajský) soud mohl posouzení této argumentace, po zjištění, že navrhovatel nepodal námítky v procesu přijímání územního plánu, *a priori* odmítnout. I nadále tak platí, že rozsah a podrobnost odůvodnění jednotlivých částí územního plánu do značné míry

pokračování

koreluje s tím, zda byly proti navrhovanému řešení funkčního a prostorového uspořádání uplatněny námitky, popřípadě jaká byla kvalita těchto námitek.

[38] V nyní posuzovaném případě navrhovatel namítal především nepřezkoumatelnost územního plánu, a to: 1) v důsledku absence zdůvodnění, proč byla ve smyslu § 3 odst. 4 vyhlášky vůbec stanovena plocha ZX; 2) v důsledku absence odůvodnění, proč byly jím vlastněné pozemky zařazeny do této plochy (ač byly dříve zařazeny v odlišné funkční ploše, a ač jsou obdobné sousední pozemky zařazeny podle napadeného územního v odlišné ploše, v níž je, na rozdíl od plochy ZX, přípustná výstavba); a dále 3) v důsledku jeho vnitřní rozpornosti, způsobené nesouladem mezi zařazením navrhovatelových pozemků do plochy ZX a cíli územního plánování deklarovanými v jeho textové části, které by svědčily pro zařazení navrhovatelových pozemků do plochy SO-95 (čímž navrhovatel územnímu plánu vytýkal rozpor s § 68 odst. 3 § 173 odst. 1 správního řádu a s § 53 odst. 5 stavebního zákona). Navrhovatel rovněž namítal rozpor územního plánu se Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje. Dovolával se rovněž toho, že byl napadenou částí územního plánu nepřiměřeně zkrácen ve svém vlastnickém právu k dotčeným pozemkům. Krajský soud měl tudíž význam procesní pasivity navrhovatele zvážit jednotlivě, v rámci věcného posouzení opodstatněnosti těchto návrhových bodů, namísto veskrze paušálního konstatování, že pasivita navrhovatele v nynější věci nehraje podstatnou roli.

[39] Pokud jde o stanovení funkčních ploch v územním plánu ve smyslu § 3 odst. 4 vyhlášky nad rámec (druhů) ploch touto vyhláškou výslovně předvídaných, lze přisvědčit (implicitnímu) náhledu krajského soudu, že na požadavky kladené na odůvodnění stanovení takových ploch, nemá v zásadě vliv, zda osoba následně navrhuující zrušení územního plánu, byla či nebyla v procesu jeho přijímání aktivní.

[40] Podle § 3 odst. 4 vyhlášky totiž platí, že *plochy s rozdílným způsobem využití lze s ohledem na specifické podmínky a charakter území dále podrobněji členit. Ve zvlášť odůvodněných případech a za předpokladu, že je to zdůvodněno v odůvodnění opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán, lze stanovit plochy s jiným způsobem využití, než je stanoveno v § 4 až 19.*

[41] Z uvedeného je zřejmé, že bez ohledu na to, zda jsou podány námitky, popřípadě připomínky, k návrhu územního plánu, je jeho pořizovatel povinen v něm vždy vysvětlit, jaké zvláštní důvody jej vedou k nutnosti stanovit funkční plochu, již vyhláška jmenovitě nezná. Krajský soud tak v obecné rovině správně vycházel z toho, že podle § 3 odst. 4 vyhlášky mohou obce v územním plánu stanovit i jiné funkční plochy než ty, které jsou výslovně vyjmenovány a vymezeny v § 4 až 19 uvedené vyhlášky. A to ve zvlášť odůvodněných případech a za předpokladu, že stanovení takové plochy s jiným způsobem využití v územním plánu odůvodní. Krajský soud nicméně dospěl k závěru, že v nynější věci územní plán k ploše ZX obsahuje pouze „*kusé a obecné informace*“, v důsledku čehož z něho není patrné, proč byla tato plocha stanovena. Tento závěr krajského soudu, v důsledku kterého shledal rozpor přijatého územního plánu s § 3 odst. 4 vyhlášky, však není správný.

[42] Předně, krajský soud vycházel mylně z toho, že plochou s jiným způsobem využití, než je uvedeno v § 4 až 19 vyhlášky, jejíž stanovení je třeba ve smyslu § 3 odst. 4 vyhlášky zdůvodnit, je v nynější věci plocha ZX (*plochy zeleně ostatní a specifické*). Tak tomu ovšem

není. Touto plochou je podle územního plánu ve skutečnosti plocha ZS (plochy sídelní zeleně), již je plocha ZX ve smyslu ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky věty první, pouze jednou její částí (členěním).

[43] Ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky předpokládá, že funkční plochy, a to jak ty výslovně jmenované v § 4 až 19 vyhlášky, tak ty stanovené nad rámec těchto ploch územním plánem příslušné obce, mohou být dále podrobněji členěny. Územním plánem v nynější věci bylo nad rámec ploch vyjmenovaných v § 4 až 19 vyhlášky stanoveno vícero funkčních ploch dalších (viz strany 174 až 179 územního plánu), pro posuzovanou věc je z nich podstatná právě plocha *sídelní zeleně* (ZS). Je třeba posoudit, zda je v územním plánu stanovení této plochy řádně zdůvodněno.

[44] Krajský soud v tomto ohledu odkázal na vymezení plochy ZX na straně 145 územního plánu, přehlédl však, že odůvodnění vymezení funkčních ploch výslovně nejmenovaných v § 4 až § 19 vyhlášky, je obsaženo až v dalších částech územního plánu: Vymezení těchto ploch a zdůvodnění potřeby jejich stanovení počíná na straně 174 územního plánu (dole). Zdůvodnění potřeby stanovit vyhláškou nepředvídaný způsob využití *plochy sídelní zeleně* je pak obsaženo na straně 178 územního plánu pod nadpisem: „Pro zeleň sídelní se nad rámec vyhl. č. 501/2006 Sb., vymezují:“ Plochy sídelní zeleně jsou zde definovány jako „Plochy s vysokým podílem zeleně, vodních ploch a toků v zastavěném území a zastavitelných plochách; přírodní a uměle založená zeleň. Plochy veřejně přístupné zeleně, plochy vyhrazené zeleně, nezahrnuté do ploch občanské vybavenosti, historických zahrad, zeleň na soukromých pozemcích, pro veřejnost nepřístupných, apod.“

[45] Potřeba stanovit tyto plochy je pak zdůvodněna na téže straně ve třetím sloupci tabulky, tak, že „[v]zhledem k tomu, že vyhl. č. 501/2007 Sb. [správně vyhláška č. 501/2006 Sb. – pozn. soudu] samostatně plochy zeleně s výjimkou ploch lesa a přírodních ploch nevymezuje, jsou pro účely stanovení podmínek k ochraně ploch zeleně v zastavěném území územního plánu vymezovány plochy sídelní zeleně, které se dále člení na plochy parků, historických zahrad a zeleně ostatní a specifické. Podrobnější členění ploch sídelní zeleně umožní vhodněji vymezit a chránit plochy a stanovit jednoznačnější podmínky pro využití území.“ (důraz doplněn soudem)

[46] Uvedené odůvodnění, proč byla v územním plánu nad rámec funkčních ploch výslovně vyjmenovaných v § 4 až 19 vyhlášky, stanovena *plocha sídelní zeleně*, je sice nanejvýš stručné, nicméně výstižné a srozumitelné. Z citovaného odůvodnění je patrné, že potřeba stanovit předmětnou plochu odráží fakt, že vyhláška výslovně neupravuje žádný způsob využití ve smyslu plochy zeleně v zastavěném území, v intravilánu obce. Spektrum vyhláškou vymezených ploch vskutku výslovně nepočítá například ani s plochou, do níž by bylo možno zařadit parky nacházející se v jinak zastavěném území, zeleň podél komunikací v zastavěném území, a další pozemky obdobného typu, v nichž v zásadě nemá být umožněna podstatnější výstavba. Způsoby využití nejbližší shora uvedeným účelům, uvedené v § 7 vyhlášky (*veřejná prostranství*), § 16 (*plochy přírodní*) či § 17 (*plochy smíšené nezastavěného území*) evidentně tyto účely plně nenaplnují. Jde přitom o plochy zeleně běžně se vyskytující v zásadě v každé obci. I plochy zeleně nacházející se v jinak zastavěném území vyžadují ochranu, což může vyvolat potřebu stanovení příslušné (vyhláškou nedefinované) funkční plochy s definováním odpovídajícího (specifického) způsobu jejího využití. Lze tedy uzavřít, že plochy, jejichž využití je výslovně vymezeno

pokračování

ve vyhlášce, pro tento účel pořizovateli územního plánu nepostačovaly, přičemž vyhláška stanovení a definování jiného druhu ploch nevylučovala.

[47] Ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky umožňuje stanovit plochy nad rámec těch, jež jsou v dané vyhlášce výslovně vymezeny, *ve zvlášť odůvodněných případech*. Požadavky na podrobnost odůvodnění stanovení dalších takových ploch je pak třeba odvozovat od toho, zda se jedná o vcelku „běžnou plochu“, u níž potřeba stanovit ji nad rámec ploch výslovně ve vyhlášce vyjmenovaných, vyvstává více méně při tvorbě územního plánu každé obce, nebo zda se jedná o funkční plochu spíše ojedinělou, specifickou, kterou v územním plánu obce zpravidla běžně stanovovat nebudou. *Plocha sídlení zeleně* patří do první z těchto dvou skupin, k jejímu stanovování je při vytváření územních plánů jednotlivých obcí přistupováno vcelku běžně, ať již pod nyní zvoleným názvem *sídelní zeleně* či *zeleně městská*, apod. Z tohoto důvodu při jejím stanovení postačí i stručnější odůvodnění, tak jako je tomu rovněž v případě územního plánu nyní posuzovaného.

[48] S ohledem na uvedené shledal Nejvyšší správní soud nesprávným závěr krajského soudu, že je napadený územní plán v rozporu s § 3 odst. 4 vyhlášky z důvodu absence odůvodnění stanovení příslušné plochy. Uvedený závěr krajského soudu vychází zřejmě z toho, že si (zjevně v návaznosti na uplatněnou argumentaci navrhovatele) nesprávně identifikoval plochu, jejíž zavedení musí být v územním plánu odůvodněno. Nezohlednil tak, že plocha ZX je (pouze) dílčí částí nadřazené plochy ZS, u níž jsou důvody jejího stanovení se v územním plánu, byť stručně, uvedeny.

[49] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení, zda lze přisvědčit závěru krajského soudu, že v územním plánu není zřetelným způsobem vymezeno, podle jakých (obecných) pravidel byly do plochy ZX řazeny jednotlivé pozemky, respektive proč byly do této plochy zařazeny právě pozemky ve vlastnictví navrhovatele.

[50] Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud uvedl, že pro tento jeho závěr nemá podstatný vliv pasivita navrhovatele v procesu přijímání územního plánu, a zavázal stěžovatele, aby se zabýval konkrétními důvody zařazení pozemků navrhovatele do příslušné funkční plochy. To by ovšem znamenalo, že se má stěžovatel zabývat zařazením pozemků konkrétního vlastníka do příslušné plochy, aniž by tomuto vlastníkovi bylo jakkoli kladeno k tíži, že v procesu přijímání územního plánu nepodal proti takovému záměru námitky dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Takový požadavek na nároky kladené na odůvodnění územního plánu neobstojí.

[51] Na odůvodnění územního plánu nelze klást přehnané nároky. Jeho zdůvodnění sice musí být logické a přesvědčivé (a musí splňovat požadavky kladené na ně ustanovením § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a částí II. přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.), nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu obsahovala zdůvodnění zvolené regulace z pohledu každého jednotlivého pozemku. Takový požadavek by byl fakticky neproveditelný, nepřiměřeně by vytváření územních plánů prodlužoval a v řadě případů jejich přijetí veskrze znemožňoval (viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, či ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29). Rovněž skutečnost, že byl určitý pozemek zařazen do určité plochy (umožňující stanovený způsob využití) předchozím územním plánem, nezakládá jeho vlastníkovi právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku,

respektive jeho nového začlenění do jiné plochy (srov. rozsudek ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33).

[52] Jak správně poukazuje stěžovatel, z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nároky kladené na odůvodnění zvolené regulace jednotlivých ploch v územním plánu jsou zcela jiné v případě, kdy proti nim vlastník konkrétních pozemků brojil včasnou námitkou, případně připomínkou, v průběhu řízení o návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona), oproti případu (který nastal i v nynější věci), kdy navrhovatel zůstal před schválením územního plánu zcela pasivní, aniž by to bylo zapříčiněno objektivními důvody (k tomu viz odůvodnění napadeného rozsudku k navrhovatelovým námitkám, označeným krajským soudem jako č. 1 a č. 2) a námitky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona nepodal. Navrhovatel, který námitky proti připravovanému územnímu plánu nepodal, může být s návrhem na jeho zrušení úspěšný jen výjimečně, pokud má jeho procesní pasivita původ v objektivních okolnostech, nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy (srov. již výše jmenované rozsudky č. j. 5 Aos 3/2013-33, č. j. 10 As 33/2018-39, a dále například rozsudky ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 134/2015-39, ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015-113, či ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23).

[53] Nejvyšší správní soud má shodně jako stěžovatel za to, že vymezení sporné plochy ZX, včetně kritérií, podle nichž jsou do ní zařazeny jednotlivé pozemky, je v obecné rovině v územním plánu odůvodněno dostatečně. Lze souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud přihlížel pouze k jednotlivým dílčím částem (často větám) územního plánu věnujícím se jmenovitě ploše ZX, aniž by je však zasadil do širšího rámce celkového odůvodnění územního plánu, včetně jeho částí obecnějších. Z celkového odůvodnění územního plánu důvody pro vymezení plochy ZX vyplývají.

[54] Navrhovatelem vlastněné pozemky p. č. X (pozemky spolu sousedí, dohromady tvoří jednu plochu) se nacházejí při ulicích O. a D., východně směrem k řece Odře a Vrbické stružce, v místní části města B. Není přitom sporné, že významná část P., včetně navrhovatelových pozemků, se nachází v záplavovém území (nikoliv v jeho aktivní zóně). Právě tato skutečnost významně ovlivnila regulaci jednotlivých ploch v dané části Bohumína, včetně toho, proč byly předmětné pozemky zařazeny do plochy ZX, která se vyznačuje mj. tím, že je v ní pouze velmi omezeně připuštěna výstavba (lze v ní pouze v nutném rozsahu umístit technickou a dopravní infrastrukturu, mobiliář, oplocení, drobné stavby pro chovatelství, altány, sklady nářadí, apod., viz strana 110 územního plánu).

[55] Stěžovatel přitom s odkazem na rozsudek č. j. 1 Aos 5/2013-45 správně upozorňuje, že odůvodnění územního plánu je třeba hledat nikoliv pouze v jeho textové a grafické části, ale i ve správním spisu a je třeba rovněž zohlednit chronologický vývoj návrhu územního plánu.

[56] V tomto ohledu je možno v nynější věci z chronologického pohledu odkázat nejprve na návrh zadání územního plánu z července 2010 a k němu uplatněná vyjádření dotčených orgánů (§ 47 odst. 2 stavebního zákona).

pokračování

- Vyjádření Zemědělské vodohospodářské správy, oblast povodí Odry, pracoviště Ostrava ze dne 26. 7. 2010: „Doporučujeme, aby při vymezování zastavitelného území bylo přiblíženo k hranicím zatopeného území při největší povodni vodních toků v naší správě včetně jejich přítoků (...).“
- Vyjádření Povodí Odry, státní podnik ze dne 16. 8. 2010: „V návrhu zadání jsou uvedeny požadavky na respektování vyhlášených záplavových území řeky Odry, Olše, Bohumínské stružky a Orlovské (Vrbické) stružky s požadavkem nerozšiřovat zastavitelné plochy do území inundace Q100 a nové zastavitelné plochy vymezovat v záplavovém území jen ve výjimečných a zvláště odůvodněných případech. Nový územní plán bude také podle návrhu zadání respektovat plánované protipovodňové stavby.“

[57] Dále, v zadání územního plánu ze září 2010 je uvedeno, že:

- „Zpracovaný návrh územního plánu Bohumína bude: 1. Respektovat Politiku územního rozvoje ČR 2008 (PÚR) [...]. Aktuálními republikovými prioritami, které stanovují rámce pro zajištění udržitelného rozvoje území, deklarovanými v PÚR, jsou pro řešené území zejména: [...] (25) Vytvářet podmínky pro preventivní ochranu území a obyvatelstva před potenciálními riziky a přírodními katastrofami, v řešeném území zejména záplavami [...]; (26) Vymezovat zastavitelné plochy v záplavových územích a umísťovat do nich veřejnou infrastrukturu jen ve zcela výjimečných a zvláště odůvodněných případech.“ (strana 4)
- „Provéřit územní rozvoj s ohledem na Studii vyhodnocení a zvládnutí povodňových rizik na řece Odře v úseku Bohumín – Polanka nad Odrou [...].“ (strana 7)
- „nerozšiřovat zastavitelné plochy do území inundace Q100, nové zastavitelné plochy vymezovat v záplavovém území jen ve výjimečných a zvláště odůvodněných případech.“ (strana 7)
- „f) Požadavky na ochranu a rozvoj hodnot v území 1. Územní plán bude vytvářet nástroje pro účinnou ochranu [...] hodnot území v souladu s uvedenými požadavky, a to především stanovením funkčních a zejména prostorových regulativů, zajišťujících účinnou ochranu všech hodnot. Návrh bude minimalizovat střety nově navrhovaných změn se zásadami ochrany hodnot území. Za hodnoty území, které je třeba chránit jsou považovány: [...] b. Kulturní a civilizační hodnoty: b. 3. stávající protipovodňová ochrana území“ (strana 17)
- „h) Další požadavky vyplývající ze zvláštních právních předpisů (například požadavky [...] ochrany před povodněmi[...]) 6. Při návrhu urbanistické koncepce vymezovat zastavitelné plochy mimo území s potenciálními riziky přírodních katastrof – záplavy [...] 7. Respektovat vyhlášené záplavové území řeky Odry [...].“ (strana 18)
- „j) Požadavky na vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby [...] e. vymezení zastavitelných ploch bude vycházet z vazby na nadřazenou [...] infrastrukturu s ohledem na respektování přírodních a kulturních hodnot.“ (strana 20)

[58] Uvedené lze shrnout tak, že pořizovatel územního plánu již v procesu jeho tvorby, v souladu s vyjádřeními dotčených orgánů, ale také s Politikou územního rozvoje ČR, vycházel z premisy, že ty části města Bohumína, které se nacházejí v záplavovém území (mj. část P., kde se nacházejí pozemky navrhovatele), mají být regulovány jako zastavitelné jen zcela výjimečně a rovněž v již zastavěném území má být jen výjimečně umožňována výstavba další. To se následně promítlo do konkrétního vymezení jednotlivých funkčních ploch v těchto částech s odpovídajícími způsoby přípustného (a nepřípustného) využití.

[59] To, že městská část P. byla v následně přijatém územním plánu rozdělena na takové plochy, aby v nich v zásadě nebyla připuštěna další, nová, výstavba, a to alespoň do realizace protipovodňových opatření, podporuje rovněž stanovisko Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 4. 1. 2012 (dokument s pořadovým číslem 42 správního spisu), které shrnuje to, co následně promítl územní plán (viz jeho strana 5, bod 7. 2.), a sice že územní rozvoj v Bohumíně musí být s ohledem na odlišné územní limity v jednotlivých jeho částech nutně odlišný. Rozvoj ploch pro bydlení a rekreaci má být podporován zejména částech Nový Bohumín a Šunychl, zatímco v částech P. (a V.) má být vzhledem k záplavovému území kladen důraz především na realizaci protipovodňových opatření, tj. nikoliv na jejich další zahušťování zástavbou. Obdobně viz též koordinované stanovisko k návrhu územního plánu městského úřadu Bohumín ze dne 13. 2. 2012, dokument s pořadovým číslem 45 správního spisu, které rovněž vyjadřuje požadavek na respektování faktu, že se část Bohumína nachází v záplavovém území.

[60] Předestřený požadavek, aby byla územní regulace Bohumína taková, že bude pouze velmi omezeně umožňovat novou zástavbu v záplavových územích, dosud nechráněných protipovodňovými opatřeními (mj. v té době P.), následně přijatý územní plán respektoval. Stěžovatel přiléhavě poukazuje na to, že uvedený požadavek není myšlenkou, která by se zrodila v Bohumíně, ale je pouze promítnutím obecnějších zásad, obsažených jak v Politice územního rozvoje ČR, tak v Zásadách územního rozvoje Moravskoslezského kraje, které napadený územní plán promítá územní regulací v konkrétní obci.

[61] Pokud jde o samotný územní plán, respektive jeho textovou část, je požadavek na značně omezené možnosti stavby v záplavových územích vyjádřen na stranách, na které odkázal již krajský soud: „Do území dosud neochráněného proti účinku povodní navrhuje minimální rozsah zastavitelných ploch (P., V.)“ (strana 159). „Nové rozvojové plochy vymezovat [...] mimo stanovená záplavová území (v záplavových územích pouze výjimečně a ve zvláště odůvodněných případech).“ (strany 162-163).

[62] Dále lze odkázat na odůvodnění zamítnutí námitky č. 13, vlastníka jiného pozemku v P., podle něhož „[p]odstatná část území P. včetně pozemku parc. č. X je situována v záplavovém území při rozlivu Q100, stanoveném opatřením obecné povahy č. j. MSK 125761/2010 ze dne 19.1.2011, kterým se stanovuje záplavové území vodního toku Odry, ČHP 2-03-02-009 až 2-01-01-154, v ř. km 8,4-29,4 včetně jeho aktivní zóny, území zároveň leží v oblasti se středním až vysokým stupněm povodňového ohrožení (Studie vyhodnocení a zvládnutí povodňových rizik na řece Odře v úseku Bohumín – Polanka, zhotovitel REVITAL 2010). V městské části P. nejsou realizována protipovodňová opatření. [...] Město Bohumín již několik let dodržuje zásadu nerozvíjet do doby výstavby protipovodňových brází území městských částí V. a P.. Na základě výše uvedených skutečností návrh územního plánu v obou městských částech, tedy V. i P., nevymezuje nové plochy pro individuální bydlení.“ (strana 299-300) Uvedené lze obdobně vztáhnout i na lokalitu, kde se nacházejí pozemky navrhovatele.

pokračování

[63] Krajský soud citoval z územního plánu větu, která jej vedla k pochybnostem, zda by neměly být navrhovatelovy pozemky zařazeny nikoliv do plochy ZX, ale do plochy SO-95: „*v k.ú. P. vzhledem ke stanovenému záplavovému území a složitým podmínkám pro zakládání staveb, bude podporován do doby realizace protipovodňových opatření zejména územní rozvoj v blízkosti ul. Jateční a intenzifikace a regenerace využití zastavěného území při akceptaci jeho současného převažujícího využití.*“ (strana 5, bod 7. 2. 3.) Tato věta není s výše uvedeným, jak se patrně domníval krajský soud, v rozporu, neboť vyjadřuje požadavek na velmi omezený stavební rozvoj části P., s výjimkou lokality bezprostředně sousedící s místní částí Nový Bohumín (ulice Jateční). Územní plán přitom současně vyjadřuje preferenci další výstavby právě mj. v Novém Bohumíně (strana 5, bod 7. 2. 1.). Citovanou větu tedy nelze vykládat tak, že by před realizací protipovodňových opatření mělo docházet k intenzifikaci – zahušťování výstavby v P.

[64] Nedůvodná je nicméně námitka stěžovatele, že se krajský soud nepřípustně vměšoval do kompetence stěžovatele rozhodnout o zařazení jednotlivých ploch v územním plánu, uvedl-li, že navrhovatelem vlastněné pozemky by podle citované věty mohly být zařazeny i v *ploše smíšené obytné* (SO-95). Krajský soud svým výkladem nemínil zavázat stěžovatele, aby v dalším řízení zařadil navrhovatelovy pozemky do plochy SO-95, namísto plochy ZX, pouze vyjádřil názor, že v tomto ohledu spatřuje určitý rozpor mezi grafickou a textovou částí územního plánu: zatímco z grafické části je bez pochyb patrné, že jsou dané pozemky zařazeny v ploše ZX, znění textové části by mohlo nasvědčovat, že splňují kritéria pro zařazení do plochy SO-95. Jak uvedl Nejvyšší správní soud výše, o takový rozpor se nejedná, neboť byl vyvolán pouze způsobem formulace bodu 7. 2. 3. územního plánu.

[65] Výše uvedené je možno shrnout tak, že zařazení pozemků navrhovatele nacházejících se v části P., která je v záplavovém území, do takové funkční plochy, která svým využitím neumožňuje jakoukoliv významnější novou zástavbu (s výjimkou stavby samotných protipovodňových opatření), nelze z nyní posuzovaných hledisek ničeho vytknout. Z tohoto důvodu nemohly být zařazeny do plochy SO-95 (*smíšená obytná*), o což svou argumentací usiloval navrhovatel, jelikož v této ploše je připuštěno mj. umístování staveb pro bydlení (a rekreaci).

[66] Krajský soud dále uvedl, že územní plán neobsahuje žádné pravidlo o zařazování pozemků do plochy ZX, podle kterého by do takové plochy byly zařazovány (jen) pozemky, na nichž se nenacházely žádné stavby. Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že územní plán takové, explicitně vyjádřené, pravidlo skutečně neobsahuje; přesto z něj implicitně vyplývá. Stěžovatel logicky nemohl zařadit do plochy ZX, která svým využitím není určena k výstavbě, pozemky na nichž se již stavby (zejména rodinných domů a staveb souvisejících) nacházejí. Územní plán je regulací *pro futuro*, nelze proto při jeho tvorbě při zařazování pozemků do funkčních ploch ignorovat jejich stávající využití. Stěžovatel tak při pořizování územního plánu nemohl zařadit pozemky již využívané k bydlení, tj. pozemky, na nichž se již nacházely stavby, do plochy (ZX), která umístění takových staveb nepřipouští. Konkrétně v bezprostředním sousedství navrhovatelových pozemků se jedná zejména o parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X. Při prvním pohledu do grafické části územního plánu by se tak mohlo zdát, že s pozemky navrhovatele bylo bezdůvodně zacházeno odlišně, než s pozemky v bezprostředním sousedství (zatímco sousední pozemky jsou zařazeny v ploše SO-95, navrhovatelovy pozemky v ploše ZX).

Toto odlišné zacházení má však důvod vyjádřený právě „pravidlem“, na něž poukazoval stěžovatel v řízení před krajským soudem, tedy že do plochy ZX byly zařazeny pozemky, na nichž se dosud nenacházely stavby, což je právě případ navrhovatelových pozemků (na rozdíl od pozemků sousedních), které lze s ohledem na jejich charakter označit jako oplocenou nezastavěnou zahradu. Uvedené lze dovodit i z vyhodnocení námitek a připomínek k návrhu územního plánu přiloženému k usnesení ze zasedání rady města Bohumína ze dne 29. 7. 2013 - dokument s pořadovým číslem 112 správního spisu (viz komentář k námitkám č. 13, 30, 39 a 40, podle něhož „*Území Q100, nové plochy [pro stavbu, zde konkrétně rodinných domů] se vymezují jen výjimečně, P. a V. přebírá pouze stávající plochy*“).

[67] Pokud jde o vymezení samotné plochy ZX, krajský soud sice uvedl, že územní plán obsahuje pouze „*kusé a obecné formulace*“ ve skutečnosti však sám odkázal na všechny podstatné části územního plánu, v nichž je obecně vymezeno, které pozemky (s ohledem na jejich druhový charakter) jsou do této plochy řazeny, a jaké je přípustné, nepřípustné a podmíněně přípustné využití této plochy. Takové vymezení plochy lze považovat za dostačující.

[68] Lze shrnout, že plocha ZX (*plochy zeleně ostatní a specifické*) tvoří spolu s plochou ZP (*plochy parků, historických zahrad*) plochu ZS (*plochy sídelní zeleně*). *Plochou sídelní zeleně* se rozumí plocha, kterou tvoří tyto druhy pozemků: „*plochy s vysokým podílem zeleně, vodních ploch a toků v zastavěném území a zastavitelných plochách; přírodní a uměle založená zeleně. Plochy veřejně přístupné zeleně, plochy vyhrazené zeleně, nezahrnuté do ploch občanské vybavenosti, historických zahrad, zeleně na soukromých pozemcích pro veřejnost nepřístupných, apod.*“ (strany 145 a 178 odůvodnění). Pozemky, které jsou konkrétně zařazeny do plochy ZX jsou: „*plochy vegetačního porostu: zeleně doprovodná podél vodotečí, liniových tras technické a dopravní infrastruktury; zeleně ochranná při obvodu ploch jiného funkčního využití; plochy soukromé zeleně: nezastavitelné zahrady.*“ (strany 145 a 179 odůvodnění).

[69] Krajský soud uvedl, že si lze představit, co znamená pojem „*zeleně doprovodná podél vodotečí či liniových tras technické a dopravní infrastruktury*“, pojem „*nezastavitelná zahrada*“ však vysvětlen nebyl. Je to však nepochybně právě druh pozemku v územním plánu označený jako „*plocha soukromé zeleně: nezastavitelná zahrada*“, mezi který je třeba zařadit pozemky navrhovatele. Nejvyšší správní soud tak neshledává, že by byl uvedený pojem nesrozumitelný, či vyžadující další definici. Je jím třeba rozumět takový pozemek se zelení, ať již oplocený či neoplocený, který není určen k tomu, aby na něj vstupovala veřejnost, nýbrž je určen pouze k soukromému využití. Tyto charakteristiky plochy ZX pozemky navrhovatele bezesbýtku splňují – jde o oplocenou, nezastavěnou, veřejnosti nepřístupnou, plochu zeleně.

[70] S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že územní plán obsahuje jak zdůvodnění stanovení plochy ZS – *sídelní zeleně* (jak požaduje ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky), jejíž částí je plocha ZX, tak je v něm dostatečně odůvodněno, podle jakých pravidel byly do této plochy zařazovány konkrétní pozemky (které druhy pozemků). Je tedy seznatelné, proč byly právě do této plochy zařazeny pozemky navrhovatele. Na důvod zařazení těchto pozemků do plochy ZX, která (na rozdíl od plochy SO-95, do níž jsou zařazeny pozemky v bezprostředním okolí) z hlediska svého využití nepřipouští podstatnější výstavbu, je třeba nahlížet v souvislosti s obecnějšími požadavky, které bylo třeba při tvorbě územního plánu zohlednit, konkrétně jde o skutečnost, že se tyto pozemky nacházejí v záplavovém

pokračování

území. Závěr krajského soudu, že je územní plán nepřezkoumatelný z důvodu absence uvedeného zdůvodnění, je proto s ohledem na výše uvedené mylný.

[71] Nejvyšší správní soud tedy napadený rozsudek krajského soudu z důvodů vyplývajících z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta první před středníkem). V něm bude krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem, pokud jde o dostatečnost odůvodnění územního plánu.

[72] Na krajském soudu dále bude, aby v dalším řízení posoudil ty námitky navrhovatele, jejichž posouzení považoval vzhledem k učiněnému závěru o nedostatečném odůvodnění územního plánu, za předčasné. Jedná se o námitky, které si označil č. 4 a 5, jimiž navrhovatel brojil proti rozporu územního plánu se Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje a proti jeho rozporu s cíli územního plánování vyjádřenými v jeho textové části. Krajský soud přitom zohlední, že uvedené zásady územního rozvoje ani cíle územního plánování vyjádřené v textové části územního plánu neobsahují pouze principy, jichž se dovolával navrhovatel (tj. aby další stavby byly umísťovány do území již zastavěného, majícího náležitou dopravní a technickou infrastrukturu, za které považuje právě své pozemky), ale i obecné požadavky kladené na územní regulaci, které jim mohou být nadřazeny, včetně požadavku, aby nebyla umožňována (další) výstavba na plochách, které se nacházejí v záplavovém území.

[73] Byť to krajský soud výslovně neuvedl, vzhledem k učiněnému závěru se rovněž nezabýval namítanou nepřiměřeností zásahu do vlastnického práva navrhovatele (bod V. 6. návrhu). V dalším řízení tak bude třeba vypořádat i tuto námitku. Krajský soud přitom bude vycházet ze závěrů výše uvedené judikatury tohoto soudu o vlivu procesní pasivity navrhovatele v procesu pořizování územního plánu na věcnou úspěšnost takové námítky, je-li navrhovatelem poprvé uplatněna až v řízení před soudem (viz například rozsudek č. j. 9 As 65/2019-259, odst. 18, či rozsudek ze dne 23. 9. 2019, č. j. 7 As 283/2018-32, odst. 14 a násl.).

[74] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. června 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu