



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. V. Z., a b) P. Z.**, oba společně zastoupeni advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem, Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrci: **Nové Město nad Metují**, náměstí Republiky 6, Nové Město nad Metují, zastoupen advokátem JUDr. Janem Malým, Sokolovská 5/49, Praha 8, doručovací adresa: Malé náměstí 124, Hradec Králové, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. Š., II) V. P., , III) M. M.**, společně zastoupeny advokátem Mgr. Janem Petrášem, Palackého 71, Náchod, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Nového Města nad Metují schváleného zastupitelstvem města dne 19. 4. 2018, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 10. 2019, čj. 30 A 72/2019 - 121,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 10. 2019, čj. 30 A 72/2019 - 121, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se u krajského soudu domáhali zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Nového Města nad Metují, které zastupitelstvo města vydalo dne 19. 4. 2018. Požadovali zrušit část týkající se stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, a to podmínek prostorového uspořádání plochy BI (bydlení v městských rodinných domech), konkrétně věty: „*Výměra každého nově vymezeného/vyčleněného pozemku bude 700 m² (u plochy dvojdomku 350 m²)*“ a „*MIN. % ZELENĚ 55*“. Dále žádali zrušit část podmínek prostorového uspořádání plochy OM (občanské vybavení – komerční zařízení malá a střední), a to větu: „*max. zastavěná plocha pro jednotlivé stavby 2 000 m²*“, a textové i grafické části vymezující plochu dopravní infrastruktury D.3 (koridor pro umístění místní komunikace) a plochu veřejně prospěšné stavby WD8 (místní komunikace v trase rezervy pro přeložku silnice č. III/01422). Krajský soud návrh zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[2] Navrhovatelé (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítli*, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s jejich námitkami, a tím zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelé vznesli konkrétní výhrady ve vztahu k vymezení ploch BI, OM, D.3 a veřejně prospěšné stavby WD8, krajský soud na ně však většinou reagoval pouze odkazem na odůvodnění napadeného opatření, případně obecně konstatoval, proč pokládá odůvodnění za dostatečné. Obecná reakce soudu nedává možnost, aby s ní stěžovatelé polemizovali. Zároveň jsou závěry krajského soudu vnitřně rozporné.

[3] Stěžovatelé taktéž namítli, že uplatnili námitku týkající se velikosti pozemku u plochy OM včas. Podali ji totiž k měněným částem návrhu. Je přitom bez významu, co zapříčinilo úpravu návrhu.

[4] Stěžovatelé navrhli, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a současně aby zrušil vymezené části územního plánu.

[5] Podle odpůrce je napadený rozsudek správný. Stěžovatelé u krajského soudu uplatnili shodné námitky jako při projednání územního plánu, proto nelze soudu vytýkat, že odkázal na jeho odůvodnění. NSS by měl kasační stížnost zamítnout. Ve stejném duchu se vyjádřily i osoby zúčastněné na řízení (společně zastoupené jedním advokátem).

[6] Stěžovatelé v replice zopakovali námitku, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s jejich argumentací. Jeho závěry jsou pouze obecné. Odpůrce nevysvětlil, proč zvolil pro plochu OM právě omezení ploch staveb na 2 000 m², což nese znaky libovůle. Stěžovatelé jsou přesvědčení, že jsou to oni, kdo obhajují veřejné zájmy. Naopak odpůrce brání soukromé komerční zájmy rodiny Š., tj. vlastníků pozemků v ploše Z.M3.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítli především to, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, neboť dostatečně nereagoval na jednotlivé návrhové body. Podstatou jejich výhrad k úpravě ploch BI, OM, D.3 a veřejně prospěšné stavby WD8 bylo, že regulace zasahuje do vlastnických práv stěžovatelů, aniž by tento zásah byl v souladu s deklarovaným cílem, byl nezbytný a minimalizovaný.

[9] V kasační stížnosti dále upřesnili, že ve vztahu k ploše BI v návrhu vytkli, že pevně stanovená výměra pozemků 700 m² pro stavbu rodinného domu městského a příměstského charakteru se zahradou postrádá jakýkoli racionální smysl, nesměruje k naplnění deklarovaných cílů, nedůvodně zasahuje do vlastnického práva apod. Odpůrce

* Stěžovatelé podali kasační stížnost společně (zastoupeni společným advokátem). Některé kasační námitky (a stejně tak i návrhové body) vznesli stěžovatel a) a stěžovatelka b) samostatně. NSS však označuje za účelem přehlednosti všechny námitky obecně jako námitky *stěžovatelů*. Rozlišení, kdo kterou námitku podal, nemá na výsledek této věci vliv.

pokračování

při veřejném projednání připustil, že se jedná o chybu – výměra neměla být pevně stanovená, jedná se o velikost minimální. Stěžovatelé v návrhu namítli, že i v tomto případě byla jejich vlastnická práva nepřiměřeně omezena, protože omezení by nesměřovalo k naplnění legitimního cíle a nebylo by nezbytné. Krajský soud na tuto námitku vůbec nereagoval, jediný odkaz na ni je v bodě 77 a násl. rozsudku, který však obsahuje pouze obecné formulace.

[10] Dále stěžovatelé nesouhlasili s omezením pozemků v ploše **OM** na max. velikost 2 000 m² pro komerční stavby. Omezení podle nich není nezbytné a nesměřuje k naplnění legitimního cíle. Krajský soud k tomu pouze citoval část odůvodnění územního plánu a poté obecně uzavřel, že odpůrce věnoval podání stěžovatelů dostatečnou pozornost. Obdobně k vymezení plochy **D.3** a stavby **WD8** stěžovatelé namítli, že krajský soud k jejich výhradám jen citoval z odůvodnění územního plánu a následně konstatoval, že odpůrce odůvodnil rozhodnutí o námitce nadmíru podrobně, věcně a racionálně. Stěžovatelé v kasační stížnosti uvedli, že námitka tkvěla v tom, že výstavba nové komunikace není potřebná, její realizace nepřiměřeně omezí jejich vlastnická práva a že odpůrce odmítl variantní řešení navržené stěžovateli bez racionálních důvodů.

[11] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že pokud v návrhu vznesli konkrétní námitky, proč považují informace uvedené v územním plánu za nedostatečné, chybné nebo zavádějící, byl soud povinen se k těmto výhradám vyjádřit.

[12] Zrušení rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů má výjimečné postavení a NSS se k němu uchyluje pouze v ojedinělých situacích (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 30). Jedním z nejdůležitějších případů nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je situace, kdy krajský soud úplně opomene přezkoumat jeden z návrhových bodů (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS) či jej nepřezkoumá dostatečným způsobem (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[13] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že stěžovatelé napadají proporcionalitu územního plánu a zároveň způsob vypořádání jejich námitek vznesených v průběhu pořizování územního plánu. Druhou z uvedených kategorií přitom napadají pouze části návrhových bodů týkající se ploch **OM**, **D.3** a stavby **WD8** (u posledních dvou tomu tak je pouze v souvislosti s odmítnutím variantního řešení dopravního napojení plochy **Z.M3**). S těmito body se krajský soud vypořádal nejprve. Ke zbývajícím návrhovým bodům brojícím proti vymezení ploch **BI**, **OM**, **D.3** i **WD8** krajský soud uvedl, že „obecně vzato a místy implicitně napadají proporcionalitu územního plánu“ (viz body 54, 58 a 77).

[14] Argumentaci stěžovatelů k přiměřenosti územního plánu (jak ji krajský soud označil) krajský soud posoudil souhrnně, tedy aniž by rozlišoval jednotlivé výhrady k napadeným plochám/stavbám. Po jejím posouzení dospěl k závěru, že zvolené řešení regulace a vymezení ploch v územním plánu nezasahuje nepřiměřeně do práv stěžovatelů. Odpůrce se snažil o optimální využití ploch a podobu územního plánu zdůvodnil. Odpůrce zřetelně vyvažoval jednotlivé zájmy, tj. zájem na logickém a propojeném využití lokalit, na ochraně životního prostředí a bydlení obyvatel. Krajský soud taktéž shledal,

že omezení stěžovatelů jsou úměrná stanovenému cíli, jímž je udržitelný rozvoj území. Přijaté řešení je proporcionální, neboť významněji a již vůbec ne diskriminačně nezasahuje do vlastnických práv stěžovatelů (body 81 a 82 napadeného rozsudku).

[15] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů sice nemůže být založena pouze tím, že odůvodnění krajského soudu je stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (usnesení rozšířeného senátu čj. 2 As 196/2016 - 123, bod 29). Musí z něj však být zřejmé, proč soud považoval návrhové body účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek NSS čj. 2 Afs 24/2005 - 44). Tak tomu ale v nyní projednávané věci není.

[16] NSS pečlivě prostudoval návrh na zrušení územního plánu. Stěžovatelé vznesli k podmínkám využití určitých ploch/staveb v územním plánu mnohé konkrétní výhrady. Ve vztahu k ploše BI namítli nezákonnost povinné výměry pozemku 700 m². Rozvedli, že výměra odporuje charakteru výstavby v lokalitě, odpůrce nevysvětlil, proč má být nová výstavba unifikovaná. Stěžovatelé mají legitimní zájem na tom, aby bylo možné pro potenciálního stavebníka nabídnout parcely různorodé velikosti. Zvolená regulace způsobuje nežádoucí rozvolněnost zástavby, zbytečný zábor zemědělské půdy, delší inženýrské sítě atd. Kvalitního rozvoje sídla je možné dosáhnout jinými podmínkami, a to efektivněji. Minimální podíl zeleně 55 % na pozemku je regulací nepřiměřenou atd. Stěžovatelé předložili řadu dalších konkrétních námitek uvedených v bodech 19 až 22 svého návrhu, ke kterým se podle nich odpůrce nevyjádřil nebo se vyjádřil nedostatečně, a proto je podle názoru stěžovatelů jeho odůvodnění nepřezkoumatelné.

[17] Již z uvedeného úryvku návrhu je očividné, že stěžovatelé ve vztahu k ploše BI nenamítají pouhou nepřiměřenost územního plánu, ale taktéž rozpor podmínek regulace se zákonem (resp. nepřezkoumatelnost územního plánu). Na tomto názoru nic nemění ani skutečnost, že sami stěžovatelé v závěru argumentace k ploše BI (bod 23) napsali, že považují „*regulaci velikosti pozemku a min. podílu zeleně za regulaci nadbytečnou, nedostatečně odůvodněnou, a proto nepřiměřeně omezující jejich vlastnická práva*“. Podstatný je totiž obsah jednotlivých výhrad, nikoli to, jak je stěžovatelé vymezili. Pokud by stěžovatelé v návrhu namítali pouze obecně, že územní plán neumožňuje dosáhnout požadovaného cíle či že nepřiměřeně zasahuje do jejich vlastnických práv, dalo by se odůvodnění krajského soudu citované v bodě [14] tohoto rozsudku považovat za dostačující. Stěžovatelé ale v návrhu předložili velmi konkrétní výhrady, jež krajský soud přehlédl, a proto zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[18] NSS se dále zabýval tím, jak krajský soud posoudil výhrady k dalším namítaným plochám/stavbám.

[19] Krajský soud se k návrhu stěžovatelů (bod 26 návrhu) věnoval tomu, zda byla námitka stěžovatelů ze dne 27. 12. 2017 proti úpravě plochy OM podána opožděně. S odkazem na ustanovení stavebního zákona a judikaturu shledal, že námitka byla podána opožděně (bod 67 rozsudku). Odpůrce i tak nad rámec svých povinností vypořádal podání *de facto* jako námitku, jeho postupu tak není co vytknout. Tento závěr je podle NSS přezkoumatelný a též správný.

pokračování

[20] Podle § 52 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), mohli stěžovatelé podat námitky do 7 dnů ode dne konání veřejného projednání, přičemž k později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Ze správního spisu plyne, že se první veřejné projednání konalo 19. 2. 2014, opakované veřejné projednání pak 20. 12. 2017. Stěžovatelé uplatnili námitku, již se domáhali, aby byl rozsah staveb v ploše OM stanoven na 4 000 m², nikoli 2 000 m² – námitka je datována ke dni 27. 12. 2017, doručena byla odpůrci dne 29. 12. 2017. Odpůrce shledal námitku nepřipustnou, neboť byla podána po lhůtě. Vysvětlil, že dokumentace pro první i opakované veřejné projednání územního plánu obsahovala ve své výrokové části podmínku prostorového uspořádání max. zastavěné plochy pro stavby 2 000 m². Pouze v odůvodnění (kapitola 13.5) pro první projednání bylo psáno: „*Využití OM je směřováno na prodeje o menších objemech (do 3 000 m²)...*“. V dokumentaci pro opakované projednání již odpůrce text v závorce vypustil. Je proto očividné, jak ozřejmil i odpůrce v odůvodnění námitky, že se jednalo o chybu v psaní. Stěžovatelé přitom tuto námitku mohli uplatnit již ve stanovené lhůtě po prvním veřejném projednání.

[21] Stěžovatelé dovozují včasnost uplatněné námitky z toho, že odpůrce na jejím základě neodstranil z odůvodnění územního plánu pouze závorku s chybně uvedenou výměrou, ale učinil v dokumentaci i další změny, konkrétně vypustil požadavky na šíři veřejného prostranství a charakter střech v ploše OM.

[22] Opakované veřejné projednání je zvláštní procedurou územního plánování, jejímž účelem je opětovně projednat návrh územního plánu, který byl podstatně upraven na základě předchozího veřejného projednání. Podle § 53 odst. 2 *in fine* stavebního zákona se upravený návrh projedná *v rozsahu těchto úprav*; přitom se postupuje obdobně podle § 52 stavebního zákona, který upravuje průběh veřejného projednání. Předmětem opakovaného veřejného projednání tedy není celý návrh územního plánu, nýbrž jen ty části, které byly od veřejného projednání podstatně upraveny. Námitka stěžovatelů ale nesměřovala proti žádné konkrétní části územního plánu dotčené podstatnou úpravou provedenou po prvním veřejném projednání. Další textové změny, na které stěžovatelé poukazují, přímo nesouvisí se stanovením zastavěné plochy staveb v ploše OM, a ani stěžovatelé takovou souvislost nijak nedovozují. Chybí tak základní výchozí předpoklad případné úspěšnosti námitky při opakovaném projednání územního plánu, a sice tvrzení, jaká veřejná subjektivní práva stěžovatelů byla postupem odpůrce dotčena (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2015, čj. 8 As 47/2015 - 44, body 30 až 35).

[23] Odpůrce i tak námitku stěžovatelů vypořádal, stěžovatelé tak nebyli nijak zkráceni na svých právech. Stěžovatelé nemohou proti takovému postupu brojit.

[24] K návrhovým námitkám týkajícím se ploch D.3 a WD8 krajský soud uvedl, že stěžovatelé navrhovali variantní řešení pro dopravní napojení plochy Z.M3, což odpůrce zamítl. Následně krajský soud citoval odůvodnění odpůrce a shledal (to již souhrnně ve vztahu k výhradám k vymezení ploch OM, D.3 a WD8), že odůvodnění odpůrce je až nadmíru podrobné, věcné a racionálně vyvracející podané námitky. Tím však krajský soud pominul posouzení návrhové námitky stěžovatelů, že důvody odpůrce ve vztahu k plochám D.3 a WD8 jsou v rozporu s obsahem podkladů pro tvorbu územního plánu, pravidly logického uvažování a cíli i úkoly územního plánování (bod 36 návrhu); a též argumentu, že se odpůrce nezabýval námitkou uplatněnou stěžovatelem a) jakožto

zástupcem veřejnosti v části obsahující požadavek a návrh na variantní řešení, neboť odpůrce dospěl chybně k závěru, že uplatněná námitka věcně neodpovídá shodné připomínce zmocňujících občanů, proto je územní plán v této části nezákonný. Současně je podle NSS žádoucí, aby se krajský soud konkrétněji vyjádřil přímo k vypořádání námitek stěžovatelů k plochám D.3 a WD8, a nečinil tak pouhou citací z odůvodnění odpůrce a poté stručným konstatováním, že odpůrce zdůvodnil vypořádání námitek dostatečně. Z takového závěru totiž není vůbec zjevné, který z argumentů shledal soud přesvědčivým a odůvodňujícím vymezení dotčených ploch.

[25] Krajský soud má pravdu v tom, že se míra důkladnosti vypořádání námitek odráží v jejich kvalitě (viz body 85 až 88 jeho rozsudku). Čím obecněji navrhovatel pojme návrhové body, tím obecnější odpovědi se mu ze strany soudu dostane. Stále však platí, že z odůvodnění rozhodnutí soudu musí vždy (alespoň obecně) vyplývat, jak se soud s jednotlivými návrhovými body vypořádal (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Aos 6/2013 - 55, bod 17). Tak tomu ale v případě právě přezkoumávaného rozsudku krajského soudu není.

[26] NSS podotýká, že u všech výhrad namítaných v návrhu krajský soud musí nejprve zodpovědět, zda je stěžovatelé uplatnili ve svých námitkách. Pokud ano, měla by odpověď na ně vyplývat z odůvodnění územního plánu. Pokud nikoliv, musí dát soud odpůrci příležitost, aby se k nim vyjádřil, neboť tak nemohl učinit v odůvodnění napadeného územního plánu (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013 - 29, body 17, 19 a 21).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelů je důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[28] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. března 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu