



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Ing. F. P., Ph. D.**, zastoupeného Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrkyni: **obec Předklášteří**, se sídlem náměstí 5. května 1390, Předklášteří, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) M. B., II) J. B.**, odpůrkyně a obě osoby zúčastněné na řízení zastoupeny JUDr. Pavlem Kožouškem, advokátem se sídlem U Sluncové 612/21, Praha 8, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Předklášteří, vydaného usnesením Zastupitelstva obce Předklášteří ze dne 16. 12. 2019, č. 127/2019, které nabylo účinnosti dne 2. 1. 2020, v části vymezení zastavitelných ploch Z9 a Z22, v řízení o kasačních stížnostech odpůrkyně a osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 6. 2020, č. j. 63 A 1/2020 - 71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele, advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby.
- V. Každá z osob zúčastněných na řízení **je povinna** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti jednu polovinu z částky 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele, advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se domáhal zrušení částí v záhlaví vymezeného územního plánu obce Předklášteří. Konkrétně se jednalo o části vymezení zastavitelných ploch Z9/SOv – plocha smíšená obytná - venkovská a Z22/VPk – plocha veřejného prostranství – komunikace na sousedních pozemcích (dále „napadená část územního plánu“). Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem uvedeným v záhlaví napadenou část územního plánu zrušil.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrkyně dostatečně nezdůvodnila nutnost vymežit nové zastavitelné plochy a přezkoumatelně se nevypořádala s navrhovatelovými námitkami.

II. Kasační stížnost odpůrkyně a osob zúčastněných na řízení, vyjádření navrhovatele a replika odpůrkyně a osob zúčastněných na řízení

II. A. Kasační stížnost odpůrkyně

[3] Podle odpůrkyně [dále též jako „obec“ nebo „stěžovatelka a)“] krajský soud nesprávně posoudil navrhovatelovu aktivní procesní legitimaci, jejíž podmínkou je konkrétní hrozba zkrácení jeho vlastnických či jiných práv. To však v posuzované věci nehrozí. Navrhovatel také zaměňuje účinky opatření obecné povahy s účinky případných navazujících řízení (např. řízení územního).

[4] Podle obce není její rozhodnutí o navrhovatelových námitkách nepřezkoumatelné. Navrhovatel namítal pouze nevhodnost a nadbytečnost vymezení ploch Z9 a Z22. Odůvodnění na stranách 33 až 35 přílohy č. 1 územního plánu dostatečně vysvětluje, proč obec jeho námitky zamítla. Rozhodnutí o námitkách nelze posuzovat odděleně od obsahu a odůvodnění jednotlivých částí opatření obecné povahy. Samotné rozhodnutí o námitkách uvádí, jak bude řešena dopravní obslužnost na ploše Z22, posuzuje otázku ohrožení životního prostředí a odkazuje na koncepci technické infrastruktury v dané lokalitě včetně koncepce zásobování pitnou vodou. Rozhodnutí o námitkách též zdůrazňuje, že navrhované zastavitelné plochy Z9 lze využít až v okamžiku vybudování příslušné dopravní a technické infrastruktury. Budoucí zástavba plochy Z9 je mimo jiné vázána souhlasným vyjádřením orgánu ochrany lesa.

[5] Obec uvedla, že v posledních letech neeviduje žádné stavební pozemky k pronájmu či ke koupi; vymezení plochy Z9 tak není nadbytečné. K tomu obec odkázala na stranu 160 územního plánu. Nedostatek vhodných zastavitelných ploch a zájem obce o další rozvoj jsou legitimní důvody a vyvrací námitku nadbytečnosti vymezení plochy Z9.

[6] Plošný rozvoj v jiných částech obce podstatně ztěžuje nevhodný terén nebo nevyhovující podmínky pro výstavbu. Jižní část obce je proto vhodnou oblastí pro rozvoj. Plocha Z9 je pro svou polohu na jižním okraji hlavního zastavěného území vymezena s ohledem na rozumnou míru využití. Případná výstavba rodinných domů

pokračování

vhodně naváže na koncepci zástavby v dané lokalitě; současně jde o plochu malého rozsahu.

[7] Soud v této souvislosti zcela opominul, že obytná plocha Z9 byla již v návrhu územního plánu z roku 2011 vymezena k zastavění jako plocha smíšená obytná – venkovská z důvodu zájmu vlastníků pozemků i z důvodu zájmu obce o výstavbu. Plocha Z22 je vymezena pro prodloužení ulice včetně inženýrských sítí vedle plochy smíšené obytné Z9, která doplňuje stávající uliční obytnou zástavbu.

[8] Obec také nesouhlasí se srovnáním rozhodnutí o námitce č. 6 a rozhodnutí o navrhovatelových námitkách, které provedl soud. Pozemky, kterých se námitka č. 6 týkala, neurčoval územní plán k zastavění. Ve srovnání s plochou Z9 se jedná o plochu trojnásobně větší, zalesněnou a umístěnou ve strmém srázu s mnohem náročnějším řešením přístupové komunikace. Vlastníci pozemků, kteří podali námitku č. 6, plánovali tyto pozemky prodat. V tomto případě by se pro zastavění výše uvedených pozemkových parcel plně uplatnila námitka nevhodnosti. V tom spočívá rozdíl od plochy Z9, která má sloužit k vybudování bydlení pro potřebu rodiny osob zúčastněných na řízení. Obec zdůraznila, že osoba zúčastněná na řízení I. požádala o změnu zařazení pozemků na stavební již v roce 1999.

[9] Stěžovatelka a) dále vyslovila názor, že rozšíření ploch pro bydlení ztrátlivní obec pro nové podnikatele a rodiny. Zastavění plochy Z9 tak není nadbytečné. Obec také nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož lze vybudovat bytový dům přestavbou bývalé papírny. Bydlení v bytovém domě není pro mladé rodiny dostatečně atraktivní a není řešením pro nárůst obyvatel.

[10] Pro obec je napadený rozsudek překvapivý a odporující provedeným skutkovým a právním zjištěním. Ta vycházela pouze ze spisového materiálu, nebylo prováděno dokazování.

II. B. Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení

[11] Osoby zúčastněné na řízení I. a II. [dále jen „stěžovatelé b) a c)“] v kasační stížnosti shodně jako obec namítají, že krajský soud nesprávně posoudil navrhovatelovu aktivní legitimaci. K tomu doplňují, že návrh měla podepsat i navrhovatelova manželka, neboť dotčené nemovitosti spadají do společného jmění manželů.

[12] Dále stěžovatelé b) a c) namítají, že krajský soud rozhodl bez znalosti místních poměrů, neboť neprovedl místní šetření. Vybudováním nové komunikace a výstavbou dvou rodinných domů přitom nedojde k podstatné změně.

[13] Vymezení ploch Z9 a Z22 nebylo svévolné a extenzivní. Navrhovateli hrozí maximálně to, že výhled z okna jeho domu již nebude jen do zeleně, ale také případně na stavbu sousedova rodinného domu. Navrhovatelovo veřejné subjektivní právo soud chybně posoudil jako silnější než právo stěžovatelů b) a c) k výstavbě rodinného domu na vlastním pozemku směřující k uspokojování potřeb rodiny vlastníka příslušné nemovité věci a ke stabilizaci mladých rodin v dané lokalitě. Rodina stěžovatelů b) a c) navíc bydlí v obci odpradáva, zatímco navrhovatel koupil dům v obci teprve před dvěma lety.

Rozhodnutí o navrhovatelových námitkách není nepřezkoumatelné ze stejných důvodů, které uvedla v kasační stížnosti obec.

[14] K možnosti vybudování bytového domu přestavbou bývalé papírny v zastavěném území uvnitř obce stěžovatelé b) a c) uvedli, že nechtějí bydlet v bytě mezi hlavní komunikací a vlakovou tratí, ale v domě na vlastním pozemku.

[15] Dále stěžovatelé b) a c) namítají, že návrh postrádal označení osob, které přicházely v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. K přihlášení do řízení je pak nevyzval ani soud. O probíhajícím řízení se dozvěděli z úřední desky obce po uplynutí lhůty pro přihlášení. Ačkoli stěžovatelé b) a c) souhlasili s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání, domnívali se, že soud provede řádné dokazování a předvolá si je k výpovědím. Tito stěžovatelé též namítají, že nebyli přizváni k vyhlášení rozsudku.

[16] Krajský soud se navíc stanoviskem stěžovatelů b) a c) dostatečně nezabýval. Uvedl pouze, že chápe jejich zájem, jakož i veřejný zájem na vymezení nových zastavitelných ploch. Soud však řádně nezhodnotil konkrétní okolnosti zastavění plochy, neboť plocha Z9 vhodně prodlužuje stávající uliční obytnou zástavbu a nenaruší ráz přírodní lokality. Se záměrem souhlasí i orgány ochrany životního prostředí.

II. C. Vyjádření navrhovatele

[17] Navrhovatel ve vyjádření uvedl, že k založení aktivní procesní legitimace stačí i pouhé tvrzení o dotčení práv. To uvedl již v návrhu, kde poukázal na zkrácení svého vlastnického práva a práv souvisejících. Územní plán totiž zhoršuje kvalitu využití navrhovatelových pozemků. K zásahu do vlastnického práva přitom může dojít v mnohem širším spektru okolností, než je jen znehodnocení vlastněné věci, a to třeba omezením nakládání s věcí nebo jejího užívání.

[18] Úprava stávajících komunikací, kterou předpokládá územní plán, je podle navrhovatele pouhou deklarací. Rozšíření současné příjezdové komunikace vedoucí k navrhovatelovým pozemkům není možné. Pozemky v sousedství jsou ve vlastnictví soukromých vlastníků a s možností jejich vyvlastnění územní plán nepočítá.

[19] Dále navrhovatel uvedl, že stěžovatelé b) a c) souhlasili, aby krajský soud rozhodl bez nařízení jednání. V průběhu řízení nepoukázali na nutnost provést místní šetření. Postup krajského soudu, který rozhodl na základě spisové dokumentace, odpovídá všem hlavním zásadám soudního přezkumu jako je právo na spravedlivý proces a princip rovnosti zbraní.

[20] Navrhovatel považuje za excesivní postup obce, která vydala územní plán, aniž řádně vyhodnotila účelnost využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch. Stěžovatelka a) obhájí vlastnická práva stěžovatelů b) a c) a současně poukazuje na skutečnost, že jejich rodina bydlí v obci odpradáвна, zatímco navrhovatel se přistěhoval před dvěma lety. To je však irelevantní.

[21] Podle navrhovatele v územním plánu chybí posouzení, zda je potřebné vymezit nové zastavitelné plochy. Obec nedoložila nárůst potřeby bydlení. Nulová nabídka stavebních pozemků podle navrhovatele pramení z nulové poptávky. V obci se navíc

pokračování

nadále nachází dostatek zastavitelných ploch k bydlení, které nebyly dosud využity. Skutečnost, že obytná plocha Z9 figurovala jako zastavitelná již v návrhu územního plánu z roku 2011, pouze vypovídá o dlouhodobém procesu pořizování územního plánu. Záměr obce přilákat nové rodiny a podnikatele by neměl být naplňován v rozporu s požadavky zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

II. D. Replika obce

[22] Obec v replice uvedla, že se soud při posuzování aktivní legitimace má zabývat intenzitou dotčení práv navrhovatele, která je v tomto případě nepatrná. Na projednávanou věc navíc nedopadá judikatura, na kterou odkazuje navrhovatel. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, v otázce aktivní legitimace pouze jednoho z manželů, podle obce překonal zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Podat návrh v tomto případě nemohl pouze jeden z manželů.

[23] Obec nesouhlasí s tvrzením navrhovatele o nadbytečnosti dokazování ohledně vybudování nové komunikace. Naopak, mělo proběhnout místní šetření, které by prokázalo nejen objektivní stránku polohy dotčených pozemků, ale též dosud nevhodnou dopravní obslužnost. Obec se domnívala, že krajský soud při zjištění mnoha sporných otázek sám nařídí jednání, popř. místní šetření, a to i přesto, že obec s ohledem na epidemii onemocnění covid-19 souhlasila s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání.

[24] Délka vlastnictví a užívání dotčených nemovitých věcí je podstatná; jde o částečně politické rozhodnutí obce, které musí respektovat místní podmínky a tradice. Obec nesouhlasí s vyjádřením navrhovatele, že by jakákoli část územního plánu měla výrazně narušit krajinný ráz. Vymezením tak malé plochy k zastavění, jako je plocha Z9, obec neporušuje ani princip nadbytečnosti vymezení nových zastavitelných ploch.

[25] Navrhovatel si neověřil tvrzenou nízkou poptávku po stavebních plochách. Zájem o stavební pozemky v obci je totiž mimořádný a umocnila jej epidemie onemocnění covid-19. Není dále pravdou, že se v obci nachází dostatek nevyužitých zastavitelných ploch k bydlení. Ani toto tvrzení však navrhovatel dále nerozvádí a odkazuje pouze na areál bývalé papírny.

II. E Replika stěžovatelů b) a c)

[26] Stěžovatelé b) a c) v replice uvádějí v podstatě shodné argumenty jako obec. Doplnili, že vybudování kvalitní komunikace výrazně zlepší dopravní dostupnost v obci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud při posuzování kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná.

[28] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Shledal, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, neboť splňuje požadavky judikatury kladené na odůvodnění soudního rozhodnutí (nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, či ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, případně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Z rozsudku je patrné, jak soud o návrhu rozhodl, jaké důvody jej k tomu vedly a na jakých úvahách založil své závěry. Rozsudek krajského soudu není ani vnitřně rozporný.

III. A Procesní postup krajského soudu

[30] Nejvyšší správní soud zjistil ze soudního spisu, že krajský soud dne 18. 3. 2020 vyvěsil na své úřední desce vyrozumění, výzvu a poučení osob zúčastněných na řízení. Přípisem ze dne 17. 3. 2020 zároveň krajský soud požádal obecní úřad Předklášteří o vyvěšení těchto písemností i na obecní úřední desce. Stěžovateli b) soud výzvu doručil do vlastních rukou dne 20. 3. 2020 a stanovil v ní lhůtu k přihlášení se do řízení v délce 20 dnů. Dne 23. 4. 2020 byla krajskému soudu doručena přihláška stěžovatelů b) a c) jako osob zúčastněných na řízení. Krajský soud je nejprve informoval, že se do řízení přihlásili opožděně. Zástupce stěžovatelů b) a c) pak požádal o prominutí zmeškání tohoto úkonu, čemuž krajský soud vyhověl a se stěžovateli b) a c) jednal jako s osobami zúčastněnými na řízení.

[31] Kasační soud upozorňuje, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se v souladu s § 101b odst. 4 s. ř. s. neužije § 34 odst. 2 věta první téhož zákona. Navrhovatel tedy není povinen vymezit okruh jemu známých osob připadajících v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a veškerá aktivita ohledně jejich vyhledání leží na soudu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 51/2014 - 179, či ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 As 2/2013 - 95). V projednávané věci krajský soud informoval potenciální osoby zúčastněné na řízení a poskytl jim dostatečnou lhůtu k přihlášení se do řízení. Stěžovateli b) soud zároveň informace o řízení a výzvu k uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení přímo doručil, jemu i stěžovateli c) navíc prominul zmeškání lhůty k uplatnění jejich práv. Krajskému soudu v tomto ohledu nelze nic vytknout.

[32] Krajský soud dále rozhodl o návrhu za splnění podmínky podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Stěžovatelé b) a c) ve svém vyjádření s takovým postupem z vlastní iniciativy (tedy nikoli na základě výzvy soudu) souhlasili. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pro to, aby krajský soud mohl rozhodnout ve věci samé bez nařízení jednání, je klíčový souhlas účastníků, v této věci tedy navrhovatele a odpůrkyně. Postoj osoby zúčastněné na řízení k rozhodnutí věci bez jednání není pro postup soudu rozhodující; soud tedy může věc rozhodnout bez nařízení jednání, třebaže by se jeho konání osoby zúčastněné na řízení domáhaly. Soud by však neměl stanovisko osob zúčastněných zcela ignorovat a měl by zvážit důvody, které tyto osoby uvádí ve prospěch konání jednání. Tuto námitku lze uzavřít tak, že v posuzované věci byly splněny všechny zákonné podmínky pro to, aby soud rozhodl o věci samé bez nařízení jednání. Navrhovatel ani odpůrkyně nesdělili soudu, že by s takovým postupem nesouhlasili, soud neprováděl dokazování (které lze provádět pouze při jednání) a potřeba nařízení jednání nevyšla ani jinak najevo.

pokračování

[33] Kasační soud dále uvádí, že oznámení o vyhlášení rozsudku soud vyvěsil dne 16. 6. 2020 na úřední desce. Poté dne 19. 6. 2020 rozsudek vyhlásil. Ani v tomto postupu krajského soudu nenalezl Nejvyšší správní soud pochybení.

III. B. Navrhovatelova aktivní procesní legitimace

[34] K námitce nedostatku navrhovatelovy aktivní legitimace kasační soud uvádí, že krajský soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2019 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, podle něhož se aktivní legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zakládá pouhým tvrzením o dotčení na právech. V posuzované věci nebylo sporné navrhovatelovo vlastnické právo k nemovitostem ani to, že nemovitosti sousedí s pozemky dotčenými napadenými částmi územního plánu.

[35] Krajský soud uvedl, že vymezení ploch Z9 a Z22 samo o sobě představuje změnu proti dosavadnímu stavu. Zvýší se intenzita využívání stávající příjezdové komunikace, s čímž souvisí i vyšší hlučnost, prašnost a zhoršení životního prostředí. To podle krajského soudu představuje podstatnou změnu týkající se současné pohody bydlení navrhovatele a možnost dotčení na jeho právech.

[36] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, že navrhovatel splnil podmínku aktivní procesní legitimace podle § 101a s. ř. s. Krajský soud také správně upozornil, že otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, která se týká důvodnosti návrhu. Námitka stěžovatelů, podle níž nedojde ke zmenšení navrhovatelova majetku, a proto není aktivně procesně legitimován, není důvodná. Upřít navrhovateli aktivní procesní legitimaci by bylo možné pouze tehdy, pokud by soud již z návrhu samotného dovodil, že navrhovatel zcela jistě nebyl opatřením obecné povahy jakkoliv zkrácen na svých právech.

[37] K možnosti podání návrhu týkajícího se nemovité věci ve společném jmění manželů pouze jedním z manželů Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry jeho již citovaného rozsudku č. j. 1 Ao 5/2010 - 169 zůstávají i nadále v platnosti. Platí tedy, že návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat i jeden z manželů. Tento závěr vychází z civilistické judikatury (např. z rozsudků Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 29 Odo 824/2003, či ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. 28 Cdo 555/2002). Ta se sice vztahovala k předchozí právní úpravě (zákonu č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), tzv. nový občanský zákoník však v tomto ohledu změn nedoznal. Ostatně ani stěžovatelé netvrdili, že by nějaké konkrétní zákonné ustanovení vylučovalo takový procesní postup. Kasační soud navíc (implicitně, neboť tato otázka nebyla v odkazovaných řízeních sporná) potvrzuje aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jen jedním z manželů (rozsudky ze dne 14. 1. 2015, č. j. 1 As 198/2014 - 80; ze dne 6. 5. 2015, č. j. 7 As 34/2015 - 83; ze dne 12. 11. 2015, č. j. 7 As 238/2015 - 31; či ze dne 11. 8. 2016, č. j. 10 As 145/2015 - 82, a další).

III. C. Přezkoumatelnost vypořádání navrhovatelových námitek

[38] Krajský soud shledal, že obec vypořádala navrhovatelovy námitky nepřezkoumatelně. Proto soud nemohl odpovídat na věcnou otázku, zda bylo možné určit plochy Z9 a Z22 tak, jak je stanovila napadená část územního plánu. Také předmětem posouzení kasačního soudu bude v této fázi pouze to, zda krajský soud správně posoudil otázku (ne)přezkoumatelnosti vypořádání navrhovatelových námitek proti části územního plánu ze strany obce.

[39] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu v bodě 70 napadeného rozsudku, v němž soud popsal, jaké požadavky je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu. Ve shodě s krajským soudem lze zdůraznit, že za nepřezkoumatelné není možné považovat rozhodnutí o námitkách, z jehož odůvodnění ve spojitosti s odůvodněním celého opatření obecné povahy je zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008 - 109, či ze dne 24. 10. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS).

[40] Ke zrušení územního plánu či jeho části může soud přistoupit, pokud dovede závažnou nezákonnost spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29).

[41] Sama obecnost odůvodnění územního plánu nepředstavuje takový případ zásadní nezákonnosti. O ni by šlo v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak chybělo (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 AOs 3/2013 - 29). Jak uvádí komentářová literatura, „*obecnost však sama o sobě nemusí znamenat nepřezkoumatelnost. Obecnost odůvodnění by totiž musela představovat závažné porušení procesních práv vlastníků. Je především zapotřebí, aby každý byl schopen z odůvodnění seznat důvody, proč bylo o konkrétní lokalitě rozhodnuto určitým způsobem a proč bylo kupř. změněno její účelové určení (resp. jakými úvahami se pořizovatel řídil, když pozemek zařadil do určité plochy)*“ (Vendula ZAHUMENSKÁ, Komentář k § 53. in Eva VÁVROVÁ a kol. Stavební zákon. Praktický komentář. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021).

[42] Nejvyšší správní soud se tedy zabýval tím, zda krajský soud správně zhodnotil napadenou část územního plánu jako nepřezkoumatelnou a zda nedošlo k nepřípustnému zásahu do práva obce na samosprávu. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie (nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, nebo ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). V posledně citovaném nálezu Ústavní soud vyložil, že požadavky soudů vůči zastupitelstvu obce na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Jinak by byly výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení jeho stability a právních jistot občanů. Lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu.

[43] Podle navrhovatele obec nepřezkoumatelně vypořádala jeho námitky, které se týkaly 1) stavu stávající komunikace a jejího plánovaného prodloužení; 2) zásahu do přírodně hodnotné krajiny v lokalitě v blízkosti významného krajinného prvku Zmole a narušení ochranného pásma lesa; 3) nedůvodného nárůstu zastavěného území obce o 25 %. Své námitky pak navrhovatel shrnul tak, že při zohlednění kapacity, svažitosti, stavu

pokračování

příjezdové komunikace a její zimní údržby, obtížné obslužnosti a parkování v dané lokalitě, kapacity vodovodní přípojky, vzhledem k požadavkům na ochranu přírody a krajiny a při zohlednění dostatečné kapacity ploch k zástavbě, jde návrh lokality Z9 proti veřejnému zájmu a zásadám územního plánování.

[44] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením nepřezkoumatelnosti vypořádání námítky, v níž navrhovatel poukazoval na dopravní řešení. Podle krajského soudu obec nereagovala na námítky týkající se současné komunikace, na niž má navazovat komunikace v nově vymezené ploše Z22; otázku návaznosti na stávající komunikace územní plán neřeší. Již v odůvodnění rozhodnutí o námitkách však obec uvedla, že zastavitelnou plochu Z9 bude možné využít až po vybudování dopravní a technické infrastruktury. To samozřejmě zkvalitní i dopravní obslužnost stávajících nemovitostí včetně navrhovatelovy. Plocha Z22 je výslovně vymezena jako veřejně prospěšná stavba, pro kterou lze vyvlastnit práva k pozemkům a stavbám. Ačkoli to obec neuvedla výslovně, je zjevné, že i stávající komunikace bude muset být upravena, pokud nebude vyhovovat požadavkům právních předpisů.

[45] Z uvedeného lze dovodit, že konkrétní podobu veřejné infrastruktury stanoví až územní řízení. Účelem provedeného výkladu přitom nemá být alibisticky odkázat navrhovatele na navazující řízení a bagatelizovat význam územního plánu. Kasačnímu soudu je však z odůvodnění rozhodnutí o této námitce zjevné, že podmínkou využití navrhované zastavitelné plochy Z9 je vybudování dopravní komunikace, která bude v souladu s požadavky hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy. Posouzení této otázky však náleží do územního řízení. Vypořádání této námítky ze strany obce tedy Nejvyšší správní soud neshledal jako nepřezkoumatelné. V této části se tedy neztotožňuje s posouzením, které provedl krajský soud.

[46] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval hodnocením nepřezkoumatelnosti vypořádání námítky zásahu do přírodně hodnotné krajiny v lokalitě v blízkosti významného krajinného prvku Zmole a narušení ochranného pásma lesa. Krajský soud konstatoval, že podmínky ochrany krajinného rázu jsou v územním plánu řešeny v kapitole I. 6. 3, avšak netýkají se krajinného prvku Zmole. Není však vyloučeno, aby se příslušné orgány otázkou krajinného prvku Zmole, pokud se jedná o krajinný prvek významný, zabývaly při rozhodování o umístění a povolení konkrétní stavby, s ohledem na § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.

[47] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožňuje v závěru, že významný krajinný prvek budou posuzovat správní orgány v řízení o povolení záměru. Podle Nejvyššího správního soudu však námitka zásahu do významného krajinného prvku a narušení krajinného rázu není vypořádaná nedostatečně, neboť za nepřezkoumatelné nelze považovat rozhodnutí o námitkách, z jehož odůvodnění ve spojitosti s odůvodněním celého opatření obecné povahy je zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. bod [39] tohoto rozsudku, kde kasační soud odkazuje na judikaturu citovanou i krajským soudem).

[48] Uvedenou námitku zásahu do přírody a krajiny navrhovatel uplatnil poměrně stručně. V podstatě jen namítal, že vymezením ploch Z9 a Z22 dojde k zásahu do významného krajinného prvku Zmole. Nejvyšší správní soud pokládá vypořádání této

námítka ze strany obce za dostatečné. Územní plán na několika místech odůvodnění konkrétně uvádí, že v plochách registrovaných významných krajinných prvků – mimo jiné konkrétně Zmole – je třeba zachovat a udržovat přírodní charakter ploch, které jsou jejich součástí [srov. část I. 5. 1 d), stranu 20 odůvodnění územního plánu]. Dále je v části II. 5. 1. b) uvedeno, že všechna tato území (včetně významného krajinného prvku Zmole) jsou znázorněna na koordinačním výkrese a jsou pro ně v územním plánu vymezeny stabilizované plochy, čímž jsou chráněny před nežádoucí výstavbou. Některé významné krajinné prvky budou zapojeny do územního systému ekologické stability. Také se pak v části II. 9. 5. 1 d) odůvodnění územního plánu uvádí, že ochrana významných krajinných prvků vychází ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve spojitosti s odůvodněním celého opatření obecné povahy je tak zřejmé, jak obec posoudila tuto námitku.

[49] Ohledně zásahu do ochranného pásma lesa stanoví územní plán jako podmínku a požadavek pro plochy změn v krajině respektovat plochy lesní a zachovat je pro produkční lesní hospodářství i pro vzhled krajiny [srov. část I. 5. 1 c) územního plánu]. Podle § 14 odst. 2 zákona 289/1995 Sb., o lesích, „dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.“ I tato otázka tedy bude posouzena až v případném navazujícím (územním) řízení. Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani ohledně této námítka nepřisvědčil názoru krajského soudu, že ji obec vypořádala nepřezkoumatelně.

[50] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je napadená část územního plánu nepřezkoumatelná proto, že nebyla řádně vyhodnocena nezbytnost vymezení nových zastavitelných ploch. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS, ve vztahu k námitkám proti porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Možnost dovolávat se takového porušení závisí na skutečném negativním zásahu napadeného opatření obecné povahy do právní sféry navrhovatele. Navrhovatel přitom zejména namítal, že plocha Z9 je nadbytečnou novou zastavitelnou plochou. Podle kasačního soudu tedy to, že obec nezhodnotila účelné využití zastavěného území a nevyhodnotila potřebu vymezení zastavitelných ploch, může přímo zasahovat do veřejných subjektivních práv navrhovatele. Krajský soud se tak správně zabýval i tím, zda je z územního plánu zřejmé, že vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch proběhlo ve vztahu k celému územnímu plánu.

[51] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch v územním plánu chybí a v této části je napadená část územního plánu nepřezkoumatelná. V podrobnostech lze odkázat na podrobné odůvodnění krajského soudu v bodech 74 až 79 napadeného rozsudku. Krajský soud zde uvedl, že jde o zástavbu za současnou hranicí zastavěnosti, v dosud volné přírodě, přičemž tato zástavba je spojena s nutností vybudování dopravní a technické infrastruktury. Tento fakt sám o sobě i v souvislosti s nejasným demografickým vývojem a s ohledem na dosud nevyužité zastavěné plochy uvnitř obce

pokračování

představuje potřebu důkladného zvážení takového řešení. Nelze považovat za dostatečné odkázat na menší zábor zemědělského půdního fondu, než tomu bylo v případě návrhu na další zastavěné plochy a zájmy vlastníků pozemků, který nebyl přijat. Z odůvodnění územního plánu není zřejmé, v jakém rozsahu je možná zástavba v již dříve vymezených zastavitelných plochách. Chybí také číselné údaje týkající se počtu a růstu obyvatelstva, ze kterých by bylo možno provést výpočet potřeby zastavitelných ploch v obci.

[52] Pro zhodnocení souladu navrženého řešení s platným právem je nezbytné, aby územní plán obsahoval vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch. Skutečnost, že rozšíření ploch pro bydlení zatraktivní obec pro nové podnikatele a rodiny, může představovat legitimní důvod pro rozšíření zastavitelných ploch. Avšak jak konstatoval již krajský soud, primární je otázka pozitivního demografického vývoje a po ní mají teprve následovat úvahy o nutnosti navýšení zastavitelných ploch. Nejvyšší správní soud je shodně s krajským soudem toho názoru, že z odůvodnění územního plánu není ani zřejmé, v jakém rozsahu je možná zástavba v již dříve vymezených zastavitelných plochách.

[53] Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že by bylo nepřipustným zásahem do práva na samosprávu, pokud by soudy obcím určovaly, který konkrétní pozemek již zařazený do zastavitelného území lze využít namísto nově stanovené plochy. Proto odmítá dílčí závěr krajského soudu, podle něhož mělo být rovněž vzato v úvahu vymezení plochy přestavby bývalé papírny v zastavěném území obce. Uvedené je možné posoudit až při věcném přezkumu vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, tedy až v okamžiku, kdy toto posouzení bude přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud nepopírá závěr krajského soudu, že je potřeba v rámci vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch vypořádat také to, že pozemky jiných vlastníků (v tomto případě těch, kteří podali námitku č. 6), u nichž jde rovněž o zábor zemědělského půdního fondu, a situace s dopravní a technickou infrastrukturou je obdobná pozemkům stěžovatelů b) a c), nebyly zařazeny do zastavitelných ploch obytných. To vše však bude možné posoudit až na základě přezkoumatelného odůvodnění.

[54] Ačkoli se v náhledu na vypořádání dvou navrhovatelových námitek Nejvyšší správní soud odchýlil od právního názoru krajského soudu, je třeba zdůraznit, že stěžejní závěr krajského soudu, podle něhož nebyla řádně vyhodnocena nezbytnost vymezení nových zastavitelných ploch, je správný. Obec dostatečně konkrétně nevyhodnotila účelné využití zastavěného území a v této souvislosti pak potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, jak jí to ukládá § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona. Vzhledem k absenci takového zhodnocení nebylo možné porovnat intenzitu dotčení navrhovatele na jeho veřejných subjektivních právech s veřejnými zájmy.

[55] Nejvyšší správní soud shrnuje, že svými závěry částečně korigoval odůvodnění rozsudku krajského soudu v tom, že námitky týkající se stavu stávající komunikace a jejího plánovaného prodloužení a zásahu do přírodně hodnotné krajiny v lokalitě v blízkosti významného krajinného prvku Zmole a narušení ochranného pásma lesa byly v územním plánu odůvodněny dostatečně a přezkoumatelně. Toto odlišné posouzení přezkoumatelnosti části námitek však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku; ostatně i krajský soud je považoval spíše za okrajové. Hlavním důvodem pro zrušení napadené části územního plánu nadále zůstává chybějící vyhodnocení účelného využití

zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch. Důvody, pro něž krajský soud zrušil napadenou část opatření obecné povahy, ob stojí v podstatné míře, a proto není namístě rozsudek krajského soudu zrušit. Nepřesnost úvah krajského soudu nemá vliv na zákonnost jeho závěru ve věci samé, neboť nadále platí, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před stavebním úřadem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 - 75. č. 1865/2009 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[56] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[57] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé (tedy odpůrkyně a obě osoby zúčastněné na řízení) neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Kasační soud podotýká, že výrok o tom, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, v tomto případě nevychází z obvyklého § 60 odst. 5 s. ř. s., nýbrž z neúspěchu osob zúčastněných na řízení jako stěžovatelů v řízení o kasační stížnosti, tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s.

[58] Navrhovatel měl ve věci úspěch, proto mu přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Náklady tvoří odměna a hotové výdaje zástupce navrhovatele, který v řízení o kasační stížnosti učinil dva úkony právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti obce a ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelů b) a c) [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Soud proto navrhovateli přiznal částku 6.200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], ke které připočetl paušální náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna se proto zvyšuje o částku 1.428 Kč představujících tuto daň. Celkem tedy navrhovateli náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8.228 Kč.

[59] Obec je povinna uhradit k rukám zástupce navrhovatele ve lhůtě od právní moci tohoto rozsudku částku 4.114 Kč odpovídající jednomu úkonu právní služby, jímž bylo vyjádření k její kasační stížnosti. Stěžovatelé b) a c) jsou povinni uhradit k rukám zástupce navrhovatele ve lhůtě od právní moci tohoto rozsudku také částku 4.114 Kč, neboť navrhovatel podal samostatné vyjádření také k jejich kasační stížnosti. Stěžovatelé b) a c) však netvoří nerozlučné společenství: každý z nich by mohl vést řízení o kasační stížnosti i bez účasti druhého a každý z nich by mohl za sebe vzít kasační stížnost zpět. Nelze jim proto uložit povinnost k náhradě nákladů řízení společně a nerozdílně, ale naopak každý ze stěžovatelů je povinen nahradit navrhovateli polovinu z částky 4.114 Kč.

[60] Obec i obě osoby zúčastněné na řízení jsou povinny uhradit náhradu nákladů řízení k rukám zástupce navrhovatele ve lhůtě 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 28. července 2022

pokračování

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu