



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelky **BIOMASA A STROJE s. r. o.**, se sídlem Praha 4, Ještědská 121, zastoupené Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, proti odpůrci **Město Zábřeh**, se sídlem Zábřeh, Masarykovo náměstí 510/6, zastoupené Mgr. Lukášem Rothanzlem, advokátem se sídlem Pardubice, Teplého 2786, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 21. 6. 2021, č. j. 73 A 6/2020 - 218,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se z a m í t á .**
- II. Odpůrce **je p o v i n e n** uhradit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 21. 6. 2021, č. j. 73 A 6/2020 – 218, zrušil k návrhu navrhovatelky část opatření obecné povahy – Změna č. 1 územního plánu města Zábřeh (dále jen „Změna č. 1“), vydaného usnesením zastupitelstva města Zábřeh ze dne 26. 6. 2019, č. j. 19/ZM/5/ORÚP/198, v rozsahu zařazení pozemků parc č. 3611, 3649/1, 3651, 3654, 3655, 3656, 3567, 3568, 3569/1, 3659/6, 3660/1, 3660/2, 3661/1, 3661/2, 3665/1 a 5451/16, vše v k. ú. Zábřeh, do plochy *obytné městské (SOM)*, a to ke dni právní moci napadeného rozsudku.

[2] Dle Územního plánu města Zábřeh z roku 2010 (dále jen „ÚP“) byly předmětné pozemky zařazeny do plochy *smíšené výrobní (Vs)*. Navrhovatelka se domáhala zrušení zařazení předmětných pozemků do plochy *smíšené obytné městské (SOM)* v grafické i textové části s tím, že na nich historicky byl (a dosud je) areál určený pro zemědělskou výrobu, jehož provoz navrhovatelka hodlá změnit z živočišné výroby na výrobu peletek z biomasy (ze sena), tedy na výrobu rostlinnou. Změna č. 1 výslovně vyloučila skladování i zemědělskou a průmyslovou výrobu na pozemcích navrhovatelky; taková změna funkčního využití představovala pro navrhovatelku zásadní překážku.

[3] Krajský soud se nejprve věnoval otázce, zda Změna č. 1 skutečně představuje změnu funkčního využití předmětné plochy, která by navrhovatelce bránila provádět a rozvíjet činnost, jež provozuje (uskladnění biopellet), respektive kterou hodlá provozovat (linka na výrobu biopellet). Dospěl k závěru, že funkční využití pozemků navrhovatelky doznalo zásadní změny, čímž byl dotčen výkon jejích vlastnických práv k předmětným pozemkům a jejího podnikání. Po Změně č. 1 se diametrálně změnilo funkční využití dané plochy; zatímco v předchozím ÚP byla převažující funkce plochy *Vs výroba* a hlavním využitím *živnostenské provozovny a zařízení pro zpracovatelskou průmyslovou výrobu*, základním funkčním využitím plochy *SOM* po Změně č. 1 je *bydlení v koexistenci s občanským vybavením a službami*. Krajský soud dospěl k závěru, že Změna č. 1 přinesla zásadní změnu funkce, kterou mají pozemky navrhovatelky plnit, a změnilo se jejich přípustné využití, přičemž pro navrhovatelku (která na těchto pozemcích skladuje pelety a v budoucnu na nich hodlá tyto pelety zpracováváním odpadních produktů zemědělské výroby vyrábět) představuje taková změna zásadní překážku. Krajský soud nepřisvědčil tvrzení odpůrce, že záměr nebyl přípustný již za účinnosti původního ÚP, což mělo vyplývat ze závazného stanoviska Městského úřadu Zábřeh, Odboru rozvoje a územního plánování ze dne 12. 6. 2019, č. j. 2019/373/RÚP-MUZB-7. Krajský soud upozornil, že toto stanovisko bylo vydáno v rámci posouzení záměru navrhovatelky umístit a provozovat linku na výrobu biopellet na části výše uvedených pozemků a bylo podkladem pro zamítnutí její žádosti o změnu užívání stavby; v průběhu odvolacího řízení však již nabyla účinnosti Změna č. 1, pročež bylo nutno žádost žalobkyně posuzovat již v intencích nové podoby územně plánovací dokumentace. Dané stanovisko (dle kterého byl záměr žalobkyně z pohledu uplatňování cílů a úkolů územního plánování nepřipustný) tedy sice hodnotilo soulad záměru s původním ÚP, nebylo ale nezvratně prokázáno, že by záměr navrhovatelky za účinnosti původního ÚP nebyl přípustný; k zásahu do právní sféry navrhovatelky (zejména práva na podnikání) tak dle krajského soudu došlo.

[4] Následně krajský soud zkoumal, zda pasivita navrhovatelky při procesu pořizování změny ÚP byla zapříčiněna existencí objektivních okolností, či (pokud by tou tak nebylo), zda se v jejím případě jednalo o zásah dosahující intenzity blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí, ve smyslu právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019 – 23. Dospěl přitom k závěru, že se nejednalo ani o jeden z těchto případů. Navrhovatelce pouze přisvědčil, že jí Městský úřad Zábřeh, odbor rozvoje a územního plánování nepochybně mohl ve sdělení ze dne 4. 10. 2017 upozornit, že probíhá proces pořizování Změny č. 1, dotýkající se jejího pozemku; nejedná se však o povinnost úřadu, a proto v neposkytnutí této informace nebylo možné shledat porušení zákona. Rovněž námitku o existenci legitimního očekávání, vzešlého z jednání se stavebním úřadem (oznámení změny v užívání stavby na pozemku parc. č. 3657 ze dne

pokračování

18. 12. 2017, které mělo být na základě rozhodnutí stavebního úřadu projednáno v řízení), shledal krajský soud lichou. Navrhovatelka totiž k výzvě stavebního úřadu nedoložila požadované poklady a nemohla proto očekávat průchodnost svého záměru.

[5] Skutečnost, že navrhovatelka byla bezdůvodně pasivní, se posléze projevila v nutné míře podrobnosti odůvodnění přijaté Změny č. 1 ve smyslu snížení nároků na odůvodnění regulace konkrétní plochy. Krajský soud nicméně upozornil, že absence námitek vlastníka proti navrhované regulaci neznamená, že je možné zcela rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území. V odůvodnění Změny č. 1 bylo ke změně funkčního využití z plochy *Vs* na plochu *SOM* uvedeno, že „[n]avržená plocha smíšená obytná městská (*SOM*) Z-S5 [...] se nachází na východním okraji místní části Skalička. Z urbanistického hlediska se jedná o plochu přestavby, kdy jsou vytvářeny podmínky pro konverzi původního areálu smíšené výroby na plochu určenou převážně pro obytnou funkci spojenou s občanským vybavením a dalšími doplňkovými činnostmi odpovídajícími situování a charakteru dané lokality. Ze severní, západní a jižní strany na plochu navazují stávající plochy s primárně obytnou funkcí či funkcí občanské vybavenosti. Navržená plocha Z-S5 je součástí zastavěného území“ a dále, že „[z]měnou ÚP se vymezují čtyři nové plochy přestavby: [...] bývalý areál plemenářského podniku plochu smíšenou obytnou městskou (*P4*) [...]“. Z odůvodnění tak podle krajského soudu vyplývá, že změna byla provedena na základě pouhé skutečnosti, že předmětnou plochu obklopují ze tří světových stran pozemky s primárně obytnou funkcí či funkcí občanské vybavenosti, a proto odpůrce hodlá pozemky ve vlastnictví navrhovatelky postupně konvertovat rovněž na plochu s obytnou funkcí. Odpůrce však nevysvětlil, k jaké změně poměrů v mezidobí od přijetí původního ÚP došlo, neuvedl faktický stav zástavby v okolních plochách a jejich vývoj, ani z odůvodnění nevplývá potřeba rozvíjející se zástavbu chránit před vlivem činnosti provozované v daném areálu; tyto skutečnosti odpůrce uvedl až následně, ve vyjádření k podanému soudnímu návrhu.

[6] Podle krajského soudu nebylo rovněž postaveno na jisto, zda se v lokalitě *P4* (označení plochy přestavby, jež se týká právě plochy ZS-5, v níž se nachází dotčené pozemky – pozn. NSS) skutečně jedná o tzv. *brownfield* (nevyužívaný a zanedbaný areál). Využívání části areálu totiž navrhovatelka prokázala předložením smlouvy o pronájmu nebytových prostor spolu s čestným prohlášením nájemce P. K., což odpůrce toliko okomentoval blíže nespecifikovaným vlastním šetřením ze září 2020, při němž zjistil, že v areálu neprobíhá žádná zemědělská výroba. Krajský soud přihlédl také k tomu, že odpůrce v odůvodnění Změny č. 1 pomlčel o informacích, kterými disponoval v souvislosti s plánovaným využitím areálu (v rámci žádosti o vyjádření z dubna 2017). Krajský soud proto dospěl k závěru, že nebylo možné funkční změnu tak velké plochy v území odůvodnit pouhým konstatováním, že je plocha obklopena ze tří stran plochami s převažující obytnou funkcí, a tím bez dalšího fakticky vyloučit veškeré zamýšlené činnosti navrhovatelky.

[7] Krajský soud dodal, že i pokud by z odůvodnění dovodil, že účelem změny předmětné plochy byla potřeba ochrany stávajících ploch bydlení před negativními vlivy výrobní činnosti, k dostatečnému odůvodnění nepřispěly ani pasáže z odůvodnění, na něž odpůrce odkázal ve svém vyjádření k návrhu; jedná se toliko o zcela obecná konstatování. Hodnoty chráněné územním plánem musí být nejen řádné pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny; tím spíše, jedná-li se o tak zásadní změny funkčního využití, jako tomu bylo v posuzovaném případě. Ani zdůvodnění, proč daná plocha byla poskytnuta

k nezemědělským účelům, není dostatečným odůvodněním funkční změny plochy, jelikož hlavním využitím původní plochy *Vs* nebylo zemědělství, nýbrž *zařízení pro zpracovatelskou průmyslovou výrobu s přípustným využitím pro skladování*.

[8] Navrhovatelce krajský soud dále přisvědčil v tom, že postup odpůrce odporoval požadavku kontinuity územního plánování. V předchozím ÚP byla plocha smíšené výroby obklopena dokonce ze čtyř světových stran plochami obytnými (z východní strany s oddělovacím pásem krajinné zeleně). Krajský soud neshledal v odůvodnění Změny č. 1 žádné závažné důvody ani relevantní změnu okolností, v důsledku nichž by mělo dojít ke změně funkčního určení ploch ve smyslu názoru vysloveného v odst. [56] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/208 - 50). Ani v kapitole 3.6. *Vyhodnocení účelného využití zastavěného území [...]* nenalezl krajský soud důvody pro rozšiřování ploch pro bydlení, respektive nalezl pouze důvody, které by svědčily pro jejich redukci, a to vzhledem k prognóze vývoje počtu obyvatel města (sestupný charakter křivky vývoje). Změna funkčního využití plochy na pozemcích navrhovatelky se tak dle krajského soudu skutečně jeví jako iracionální.

[9] Krajský soud proto uzavřel, že zásadní funkční změny v územních plánech je třeba odůvodnit jasně, přesně, určitě a srozumitelně, aby bylo možné vyloučit svévoli jejich pořizovatele nebo zneužití práva, jak to vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 - 83. Odůvodnění funkčních změn na posuzovaných pozemcích ve vlastnictví navrhovatelky označil krajský soud za nedostatečné, pramenící z nedostatečně zjištěného skutkového stavu o aktuálním využívání zde se nacházejícího areálu a nereflexování pořizovatelem známého záměru jeho dalšího využití navrhovatelkou. Závěrem krajský soud dodal, že vzhledem k procesní pasivitě navrhovatelky při procesu tvorby Změny č. 1 nebyl oprávněn se zabývat proporcionalitou přijatého řešení; nemohl by tak nicméně učinit ani v opačném případě, s ohledem na konstatovanou neodůvodněnost dané změny.

[10] Rozsudek krajského soudu napadl odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel uplatnil čtyři okruhy námitek; v prvním namítá faktické nezohlednění procesní pasivity navrhovatelky, ve druhé nesprávně posouzený zásah do legitimního očekávání navrhovatelky, ve třetím namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a v posledním nesprávně přiznané náklady řízení.

[11] Pokud jde o první skupinu námitek, stěžovatel namítá, že krajský soud na straně jedné shledal bezdůvodnou pasivitu navrhovatelky, následně ale Změnu č. 1 přezkoumával přísnějším pohledem, než předpokládá judikatura v případě pasivních vlastníků dotčených nemovitostí. Dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že navrhovatelka byla v obdobné pozici jako v případě řešeném v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015 - 55 (jehož se navrhovatelka dovolávala); navrhovatelka totiž v nyní projednávaném případě (na rozdíl od uvedeného rozsudku) námitky nepodala, a to ani opožděně.

[12] Dále má stěžovatel za to, že krajský soud extenzivně vybočil z mantinelů rozsahu přezkumu Změny č. 1 a postupoval tak v rozporu s názorem vysloveným v rozsudku

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, z něhož vyplývá, že účastníku, který byl v průběhu pořizování opatření obecné povahy (dále také jako „OOP“) neaktivní a bez objektivních důvodů nevyužil svého práva podat námitky, lze vyhovět pouze ze závažných důvodů, v opačném případě by se jednalo o porušení právní jistoty ostatních účastníků. K existenci závažných důvodů pak stěžovatel odkázal na rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015 – 113, dle něhož musí být zákon porušen v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného procesu a přijatého opatření jako celku, a také na nálezný Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž Ústavní soud zmírnil požadavky na odůvodnění a vypořádání námitek. Stěžovatel dodal, že si je vědom, že judikatura cílí zejména na posuzování proporcionality, avšak i v případě posuzování nepřezkoumatelnosti je nutné zohlednit také aktivitu navrhovatele. Krajský soud měl proto pomyslnou hranici přezkoumatelnosti stanovit právě k přihlédnutí k pasivitě navrhovatelky; nelze klást k tíži stěžovatele, že nedostatečně odůvodnil změnu funkčního využití území, pokud k tomu navrhovatelka v procesu přijímání změny ÚP nic nenamítala. Podle názoru stěžovatele tedy daná část Změny č. 1 byla odůvodněna zákonným způsobem a dostatečně.

[13] Ve druhé kasační námitce stěžovatel uvedl, že krajský soud nesprávně vyhodnotil i otázku kontinuity územně plánovací dokumentace. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, který dal navrhovatelce za pravdu, že bylo zasaženo do jejího legitimního očekávání; z ÚP žádná očekávání nevyplývají a nelze si nárokovat, aby měl pozemek určité funkční vymezení, či si jej zachoval, což plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 49/2018 – 62. Jako nepřiléhavý hodnotí stěžovatel odkaz krajského soudu na již výše citovaný rozsudek č. j. 9 As 171/2018 – 50, neboť v odkazovaném případě navrhovatel námitky uplatnil. Stěžovatel dodal, že po přijetí Změny č. 1 navrhovatelka využila přípustného využití ploch *SOM* a bez povolení přestavěla část svého objektu na pozemku parc. č. 3561 na bytový dům; ten byl posléze dodatečně povolen.

[14] Ve třetím okruhu kasačních námitek stěžovatel uvedl, že krajský soud nezohlednil jeho vyjádření k podanému návrhu, v němž podrobně odkázal na konkrétní části odůvodnění Změny č. 1, z nichž vyplývají důvody pro změnu funkčního využití území; tím zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Stěžovatel připouští, že se nejedná o vyčerpávající odůvodnění, avšak má za to, že (s ohledem na pasivitu navrhovatelky) splňuje zákonné požadavky dle § 173 odst. 1 správního řádu i stavebního zákona. Za nepřezkoumatelnou považuje stěžovatel i část odůvodnění rozsudku, kde si krajský soud učinil vlastní úsudek o přípustnosti záměru navrhovatelky i o závazném stanovisku ze dne 12. 6. 2019, které dle názoru stěžovatele nepřipadně zpochybňuje, ačkoliv se jedná o správní akt s atributem správnosti a zákonnosti. Zároveň nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, který v odst. 26 odůvodnění uvedl, že v uvedeném závazném stanovisku nebyl posuzován soulad navrhovatelkou plánovaného záměru s původním ÚP. Stěžovatel má tak za to, že se jedná o odůvodnění protichůdné a zmatečné; je tedy patrné, že tyto úvahy zatížily úsudek soudu a měly vliv na výsledné rozhodnutí. Nezanedbatelné není ani nesouhlasné stanovisko Městského úřadu Zábřeh ze dne 28. 5. 2020, č. j. 2020/625/RÚP-MUZB-2, které bylo vydáno po účinnosti Změny č. 1, v němž byl hodnocen vliv zvažovaného záměru navrhovatelky na okolí.

[15] Dále stěžovatel namítá, že závěry krajského soudu ohledně rozsahu odůvodnění Změny č. 1 neodpovídají jejímu obsahu a nereflektují vyjádření stěžovatele; odůvodnění územního plánu je třeba hledat i ve správním spise a je třeba zohlednit chronologický vývoj návrhu Změny č. 1 (zde stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013 – 45). V této souvislosti stěžovatel poukazuje na kapitulu IV. svého vyjádření k žalobě, kde odkázal na konkrétní části OOP, v nichž je obsaženo odůvodnění změny funkčního využití předmětné plochy. Krajský soud se nicméně nesprávně přiklonil k nadměrným požadavkům na odůvodnění Změny č. 1 a nevzal v potaz pasivitu navrhovatelky. Dále krajský soud kladl stěžovateli nepřipustně k tíži, že nerefletoval jemu známý záměr navrhovatelky, ačkoliv o tomto záměru měl vědomost stavební úřad. Další rozpor stěžovatel spatřuje v odst. 36 a 55 odůvodnění napadeného rozsudku, kdy na straně jedné soud konstatoval, že neposkytnutí informace o plánované změně ÚP nebylo porušením zákona, na straně druhé tuto skutečnost vytýká. Stěžovatel závěrem k této námitce upozornil, že krajský soud dává „na jednu bromadu“ stavební úřad, úřad územního plánování a zastupitelstvo města a vytýká stěžovateli, že navrhovatelku „nevedl za ruce“ v rámci pořizování Změny č. 1.

[16] Konečně stěžovatel ve čtvrté námitce namítá, že krajský soud přiznal navrhovatelce náklady za 5 úkonů právní služby, z toho za 3 plnohodnotná podání (repliky), ačkoliv přinejmenším poslední (třetí) replika nebyla stěžovateli zaslána a z jejího obsahu je patrné, že byla nadbytečná; nemůže tak být považována za účelně vynaložený náklad.

[17] Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel jím zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dezinterpretuje. Dle jejího názoru naopak krajský soud postupoval v souladu s judikaturou kasačního soudu a v intencích zákona. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že se soud snažil nalézt odůvodnění změny v různých kapitolách odůvodnění Změny č. 1, což se mu nepodařilo, a proto dospěl k závěru, že je odůvodnění nedostatečné. Nelze tak přisvědčit stěžovateli, že krajský soud kladl přehnané nároky na její odůvodnění. Za nedůvodnou považuje navrhovatelka i námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť krajský soud zohlednil veškeré konkrétní strany a kapitoly OOP, na něž stěžovatel odkazoval. Navrhovatelka proto navrhla, aby byla kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnuta.

[18] Následně Nejvyšší správní soud obdržel podání osob - spoluvlastníků pozemku parc. č. 3650, jehož součástí je historický objekt (tato nemovitost se nachází v bezprostředním sousedství areálu navrhovatelky), označené jako „*Amicus curiae brief*“, jež bylo následně doplněno. Podatelé v něm popsali své negativní zkušenosti s provozováním tohoto areálu a požádali soud, aby zohlednil účelovost návrhu na zrušení Změny č. 1 a následný postup stěžovatele poté, co bylo návrhu na zrušení tohoto OOP vyhověno. Po nahlédnutí do soudního spisu vedeného kasačním soudem se k tomuto podání vyjádřila navrhovatelka. Nejvyšší správní soud neseznal, že by tato vyjádření byla přínosná pro projednávanou věc (ve smyslu posouzení sporných právních otázek nastolených kasační stížností); jelikož se navrhovatelka vyjadřovala k podání, jež neučinil účastník řízení ani osoba zúčastněná na řízení, kasační soud se jimi věcně nezabýval.

[19] 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

pokračování

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.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, 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; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz, rozhodnutí Ústavního soudu viz www.nalus.usoud.cz). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[22] Stěžovateli nelze přisvědčit, že by krajský soud nezohlednil jeho vyjádření k podanému návrhu. Krajský soud se vyjádřením stěžovatele (zejména odkazy na části odůvodnění Změny č. 1) zabýval, a to v odst. 47, přičemž uzavřel, že odkazované pasáže nijak neodůvodňují provedenou funkční změnu, ale jedná se pouze o obecná konstatování. Námitku, že je nutné odůvodnění hledat i ve správním spise a zohlednit chronologický vývoj návrhu, neshledal kasační soud důvodnou, neboť stěžovatel blíže nekonkretizoval, jaké skutečnosti měly být ze správního spisu zjištěny (respektive z jakých listin) a jak měly doplnit nedostatečné odůvodnění Změny č. 1. Obdobně stěžovatel nespecifikoval, jaké listiny nebyly krajským soudem vzaty v potaz, potažmo, jaké skutečnosti měly dokládat. Neexistuje taktéž rozpor mezi odst. 36 a 55 odůvodnění napadeného rozsudku. V odst. 36 krajský soud konstatoval, že stavební úřad nebyl povinen navrhovatelce sdělit, že probíhá proces pořizování změny územního plánu, který je neslučitelný s jejím navrhovaným záměrem (jakkoliv tak učinit mohl); v odst. 55 je pak obsaženo shrnutí závěrů krajského soudu, kde krajský soud uzavřel, že nedostatek odůvodnění změny funkčního využití posuzovaných pozemků pramení z nedostatečného skutkového zjištění a nereflexování pořizovateli Změny č. 1 známého záměru. Nejvyšší správní soud souhlasí, že se jedná o nevhodné vyjádření, které by mohlo být chápáno tak, že se jedná o okolnost, která byla kladena stěžovateli k tíži, avšak z odůvodnění napadeného rozsudku jako celku je zřejmé, že napadená část Změny č. 1 byla zrušena z důvodu jejího nedostatečného odůvodnění (kterým se bude kasační soud zabývat dále); neposkytnutí informací nemělo tedy na posouzenou věc žádný vliv.

[23] Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Krajský soud posoudil všechny pro věc relevantní žalobní námitky, odůvodnění

napadeného rozsudku je srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zřejmé, jaký skutkový stav vzal krajský soud za prokázaný a proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozsudku; nebyl tak naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24] Následně Nejvyšší správní soud posuzoval, zda bylo odůvodnění funkční změny z *plochy výrobní (Vs)* na *plochu obytnou (SOM)* dostatečné či nikoli [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[25] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 9 As 171/2018 – 50 (na nějž krajský soud odkázal v odst. 49) uvedl, že „[m]á-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem“ (zvýraznění doplněno). Změna funkční ploch provedená skrze změnu územního plánu je tak možná ve dvou případech, a to (1) dojde-li k relevantní změně okolností, anebo (2) je-li původní řešení je věcně nesprávné a koliduje s veřejným zájmem. Ať už se jedná o první či druhý důvod, je nezbytné, aby byl tento důvod zřejmý z odůvodnění změny. Jestliže tomu tak není, jedná se o nedostatečné odůvodnění, jež *eo ipso* zakládá nepřezkoumatelnost OOP, a to bez ohledu na to, zda vlastník dotčených pozemků (ne)uplatnil námitky v průběhu procesu přijímání změny.

[26] V odůvodnění Změny č. 1 je předmětné změně funkčního využití na str. 162 věnována pasáž, v níž je uvedeno: „Navržená plocha smíšená obytná městská (SOM) Z-S5 [viz výše lokalita A24] se nachází na východním okraji místní části Skalička. Z urbanistického hlediska se jedná o plochu přestavby, kdy jsou vytvářeny podmínky pro konverzi původního areálu smíšené výroby na plochu určenou převážně pro obytnou funkci spojenou s občanským vybavením a dalšími doplňkovými činnostmi odpovídajícími situování a charakteru dané lokality. Ze severní, západní a jižní strany na plochu navazují stávající plochy s primárně obytnou funkcí či funkcí občanské vybavenosti. Navržená plocha Z-S5 je součástí zastavěného území. Dopravní i technická infrastruktura je v lokalitě již nyní v dostatečném rozsahu, napojení je realizováno ze silnic III. třídy ze severu a jihu.“ Na str. 224 se dále uvádí: „Navržená plocha smíšená obytná městská (SOM) Z-S5 se nachází na východním okraji místní části Skalička. Jedná o vymezenou plochu přestavby, kdy jsou vytvářeny podmínky pro konverzi původního areálu smíšené výroby na plochu určenou převážně pro obytnou funkci spojenou s občanským vybavením a dalšími doplňkovými činnostmi odpovídajícími situování a charakteru dané lokality. Navržená plocha Z-S5 je součástí zastavěného území. Přibližně třetina plochy není ZPF, zbývající související část oploceného areálu není vhodná pro využití jako produkční velkovýrobní plochy ZPF. Jižní okraj plochy se nachází na půdách zařazených do I. třídy ochrany ZPF. Vzhledem k tomu, že se však jedná o plochu smíšenou obytnou nacházející se v zastavěném území obce, zábory ZPF se nevyhodnocují.“ Z tohoto odůvodnění ovšem nevyplývá žádná podstatná změna okolností, jež by podmiňovala změnu funkčního využití z *plochy výrobní* na *plochu obytnou*. Lze tedy konstatovat, že nebyl naplněn výše uvedený důvod ad (1) pro změnu funkčního určení. Rovněž z výše uvedeného odůvodnění nevyplývá, že by původní určení dané plochy kolidovalo s veřejným pořádkem, či bylo vymezeno natolik nesprávně, že by se dalo pokládat až za protizákonné. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že nebyl naplněn ani důvod ad (2).

pokračování

[27] Ve shodě s krajským soudem nenalezl Nejvyšší správní soud ani v jiných částech odůvodnění Změny č. 1 jakoukoli podstatnou změnu okolností, na jejímž základě by bylo nutné přistoupit k tak razantní změně funkčního využití předmětných pozemků ve vlastnictví navrhovatelky, jako tomu bylo v posuzovaném případě. Z odůvodnění vyplývá pouze skutečnost, že předmětná plocha je obklopena ze tří světových stran pozemky, jež jsou zařazeny do plochy obytné, a proto stěžovatel přistoupil k jejich konverzi do této plochy. Podstatnou změnu okolností, či závažné důvody neobsahuje ani pasáže, na něž stěžovatel odkazoval ve vyjádření k podanému návrhu; neučinil tak ani v kasační stížnosti a nedoplnil žádné odkazy na konkrétní části odůvodnění Změny č. 1, jež by obsahovaly podrobnější důvody, proč stěžovatel přistoupil k posuzované změně na dotčených pozemcích.

[28] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda, případně do jaké míry existuje korelace mezi aktivitou, respektive pasivitou vlastníka nemovitosti dotčené zamýšlenou změnou ÚP v průběhu jejího pořizování s požadavky kladenými na odůvodnění následně vydaného OOP, kterým je tato změna přijata. Považuje přitom za logické, že je-li takový vlastník v průběhu přijímání OOP aktivní, zejména uplatňuje-li námitky (případně připomínky, které však je v tomto případě nutné materiálně chápat jako námitky), musí se pořizovatel s těmito argumenty vypořádat způsobem srovnatelným s odůvodněním správního rozhodnutí. V rozsudku ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2017 – 87 Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]odle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení [...] Z § 68 odst. 3, užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu, je [...] zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí.“ Obdobně v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS zdejší soud konstatoval, že „[i] v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“ Naopak, je-li takový vlastník zcela pasivní, postačí, pokud pořizovatel změnu odůvodní alespoň stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu ve smyslu uvedeném v odst. [25] výše. V žádném případě však nelze dospět k závěru, že by měla být v takovém případě pomyslná hranice přezkoumatelnosti snížena tak, že tyto důvody nebudou vůbec seznatelné, jak správně dovodil krajský soud (viz zejména odst. 41 odůvodnění jeho rozsudku).

[29] Nejvyšší správní soud již v odst. [26] výše aproboval závěr krajského soudu, že odůvodnění Změny č. 1 neobsahuje důvody, jež by byly dostatečným argumentem pro tak radikální změnu funkčního využití, k němuž v posuzovaném případě došlo. Pouhé umístění posuzované lokality není podstatným důvodem, který by byl dostatečným argumentem pro změnu územního plánu, k níž v posuzovaném případě došlo (nelze přehlédnout, že plocha Vs byla v původním ÚP obklopena obytnými plochami dokonce ze čtyř stran). Nejvyšší správní soud proto dospěl k totožnému závěru jako krajský soud, který v odst. 54 uzavřel, že „[z]ásadní funkční změny v územních plánech, které se dotýkají vlastnických práv i práva na podnikání, je třeba odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 – 83)“.

[30] Pokud jde dále o stěžovatelem odkazované rozsudky tohoto soudu, je nutné upozornit, že ty se zabývaly vlivem pasivity vlastníků nemovitostí na posouzení proporcionality přijatého řešení. Tento aspekt věci je součástí správního uvážení pořizovatele a není-li vlastníky zpochybňován, postačí v zásadě i jen jeho implicitní úvaha. V takových případech jsou správní soudy oprávněny zrušit OOP či jeho část pouze výjimečně, a to z důvodů krajským soudem správně identifikovaných v odst. 28 odůvodnění rozsudku. Tato situace ovšem v posuzovaném případě nenastala, neboť krajský soud nezkoumal možné porušení principu proporcionality, nýbrž shledal napadenou část Změny č. 1 celkově nedostatečně odůvodněnou. Jinými slovy řečeno, porušení principu proporcionality zvoleného řešení změny ÚP nebylo důvodem zrušení napadené části OOP.

[31] Stěžovateli dále nelze přisvědčit v tom, že by krajský soud shledal namítaný zásah do legitimního očekávání navrhovatelky. V odst. 37 odůvodnění rozsudku krajský soud výslovně uvedl, že námitka existence legitimního očekávání vzešlého z jednání se stavebním úřadem je zcela lichá. Krajský soud jakékoli jednání navrhovatelky se stavebním úřadem ohledně plánovaného záměru (zřízení linky na biopelety) nepokládal za důvod, proč měla legitimně očekávat, že nedojde ke změně stávajícího funkčního zařazení pozemků v jejím vlastnictví. Tato námitka stěžovatele je tak zcela neopodstatněná.

[32] Na tomto faktu nic nemění ani nesprávná úvaha krajského soudu uvedená v odst. 23 až 25 odůvodnění jeho rozsudku. Závazným stanoviskem ze dne 12. 6. 2019 (na které se odvolával stěžovatel) byl posuzován soulad plánovaného záměru na vybudování linky na výrobu biopelet s původním ÚP (to vyplývá zejména z konstatování, že pozemky jsou součástí plochy V3). Nelze však přisvědčit závěru krajského soudu, že nedošlo k posouzení záměru navrhovatelky provozovat na předmětných pozemcích linku na výrobu biopelet za účinnosti původního ÚP. V závazném stanovisku ze dne 12. 6. 2019 byl posuzován právě plánovaný záměr (na vybudování linky na biopelety) s původním ÚP; z tohoto důvodu také nadřízený orgán územního plánování odmítl toto závazné stanovisko přezkoumávat v rámci odvolacího řízení postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu v tehdy účinném znění (z důvodu ne hospodárnosti), neboť v té době již nabyla účinnosti Změna č. 1. Závazné stanovisko, deklarující nesoulad záměru navrhovatelky s tehdy účinným ÚP, tedy existovalo a nadřízený orgán územního plánování jeho správnost (z důvodů výše uvedených) nezpochybnil. Závěr krajského soudu uvedený v odst. 25 odůvodnění rozsudku je proto věcně nesprávný. Na straně druhé nelze přehlédnout, že posouzení možných dopadů tohoto závazného stanoviska není meritem úvah krajského soudu, neboť otázka, zda by byl plánovaný záměr za účinnosti původního ÚP možný či nikoli, nemá vliv na *ratio decidendi* napadeného rozsudku, tedy na fakt, že Změna č. 1 byla nedostatečně odůvodněna, což založilo její nepřezkoumatelnost; tento závěr Nejvyšší správní soud aproboval výše, v odst. [29]. Nejvyšší správní soud proto k této námitce uzavírá, že ačkoliv krajský soud učinil nesprávný závěr ohledně závazného stanoviska ze dne 12. 6. 2019, nemá tato skutečnost vliv na zákonnost jeho rozsudku.

[33] V této souvislosti je pak zcela bezpředmětné zabývat se závazným stanoviskem Městského úřadu Zábřeh ze dne 28. 5. 2020, které bylo vydáno až po účinnosti Změny č. 1, neboť při přezkoumání zákonnosti OOP (jeho části) vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání tohoto opatření (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

[34] Ani poslední námitku, v níž stěžovatel brojil proti uložené výši nákladů řízení, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Krajský soud stanovil náklady řízení ve výši 25 570 Kč sestávající ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč a nákladů právního zastoupení čítající 5 úkonů právní služby [převzetí zastoupení, sepsání návrhu a sepisu 3 podání (replik)]. Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že v první replikou ze dne 26. 10. 2020 navrhovatelka reagovala na vyjádření stěžovatele k její žalobě, ve druhé replice ze dne 2. 11. 2020 se věcně vyjádřila k důkazním prostředkům předloženým stěžovatelem a ve třetí replice ze dne 12. 11. 2020 reagovala na další vyjádření stěžovatele k návrhu ze dne 2. 11. 2020. Všechna tato podání lze, ve shodě s krajským soudem, považovat za věcnou a adekvátní reakci navrhovatelky na procesní obranu stěžovatele, sledující zcela legitimní cíl ovlivnit rozhodnutí soudu v meritu věci. Není proto důvod, proč by za tyto úkony právní služby neměly být navrhovatelce přiznány náklady jejího právního zastoupení. Lze dodat, že jakkoli nezaslání poslední repliky stěžovateli lze považovat za procesní deficit v postupu krajského soudu, neměla tato skutečnost vliv na výsledek řízení, neboť napadené OOP bylo v rozsahu návrhu zrušeno pro nepřezkoumatelnost odpovídající části jeho odůvodnění.

[35] Lze tak uzavřít, že ani kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

[36] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrce byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů mu proto nenáleží. Právo na náhradu nákladů řízení tak má procesně úspěšná navrhovatelka.

[38] Náklady navrhovatelky jsou tvořeny částkou 2 x 3 100 Kč za dva úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“); doplnění vyjádření navrhovatelky ze dne 30. 11. 2022 neobsahovalo žádné nové skutečnosti, které nemohly být uvedeny již dříve, a proto kasační soud tento úkon právní služby nepokládá za účelně vynaložený. Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce navrhovatelky, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za úkon právní služby. Jelikož je zástupce navrhovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Částku 8 228 Kč, představující náhradu nákladů řízení, je odpůrce povinen zaplatit navrhovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 12. května 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu