



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelů: **a) M. R.**, zast. Mgr. Bc. Tomášem Mravcem, advokátem, se sídlem Hřebíčkova 1320/AA, Malenovice, Zlín, **b) D. R.**, proti odpůrci: **město Hranice**, se sídlem Pernštejnské náměstí 1, Hranice, zast. JUDr. Jiřím Novákem, advokátem, se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) L. B., II) J. B., o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu města Hranice ze dne 28. 4. 2016, č. j. OSUZPD/5666/16, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti výrokům II., III. a IV. rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 31. 5. 2022, č. j. 63 A 1/2022-98, a o kasační stížnosti odpůrce proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 31. 5. 2022, č. j. 63 A 1/2022-98,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost navrhovatele a) **se zamítá.**
- II.** Kasační stížnost odpůrce **se zamítá.**
- III.** Žádný z účastníků ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

### Odůvodnění:

#### I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Zastupitelstvo města Hranice vydalo usnesením ze dne 28. 4. 2016 pod č. j. OSUZPD/5666/16 opatření obecné povahy - územní plán města Hranice (dále jen „územní plán Hranice“). Navrhovatelé jsou vlastníky pozemků parc. č. XA, XB, XC a st. X, všechny v k. ú. D., které sousedí s plochou přestavby č. P115 s funkčním využitím jako BI - bydlení v rodinných domech městské a příměstské (dále jen „plocha P115“). Navrhovatelé byli účastníky společného územního a stavebního řízení, v němž Městský úřad Hranice vydal na základě žádosti K. Š. společné povolení o umístění stavby na pozemcích parc. č. XD

v k. ú. D., obec H. (dále jen „pozemek parc. č. XD“) a parc. č. XE v k. ú. D., obec H. (dále jen „pozemek parc. č. XE“). Krajský úřad Olomouckého kraje rozhodnutím ze dne 11. 10. 2021, č. j. KUOK 103240/2021, částečně změnil označení dotčených pozemků a ve zbylém rozsahu prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podali navrhovatelé žalobu, v níž navrhli zrušení územního plánu Hranice v rozsahu plochy P115.

[2]Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 31. 5. 2022, č. j. 63 A 1/2022-98, výrokem I. zrušil ke dni 11. 10. 2021 územní plán Hranice v jeho grafické i textové části v rozsahu vymezujícím plochu P115 na pozemku parc. č. XD. Výrokem II. ve vztahu k části plochy P115 nacházející se na pozemku parc. č. XE návrh zamítl. Ve zbylém rozsahu výrokem III. návrh odmítl.

[3]V odůvodnění rozsudku se krajský soud nejprve zabýval přípustností návrhu a aktivní žalobní legitimací navrhovatelů. Dospěl k závěru, že navrhovatelé v souladu s § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadli samotný územní plán Hranice. Dále konstatoval, že citované ustanovení rozlišuje dva druhy přezkumu opatření obecné povahy, a to tzv. abstraktní a tzv. incidenční přezkum. Podle krajského soudu má incidenční přezkum akcesorickou povahu, lze jej proto podat jen vůči té části opatření obecné povahy, která byla užita ve věci vedené správním orgánem. Návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy tak podle krajského soudu má umožnit brojit vůči té části územního plánu, která se dotýkala právní sféry navrhovatelů. Krajský soud uzavřel, že v posuzovaném případě byli navrhovatelé oprávněni napadat územní plán Hranice v rozsahu plochy P115. S ohledem na akcesoritu incidenčního přezkumu předmětného opatření obecné povahy však byli navrhovatelé účastníky společného řízení, v jehož rámci byla umístěna a povolena stavba rodinného domu na pozemcích parc. č. XD a XE. Návrh pak formulovali právě v souvislosti s proběhlým společným řízením, v němž však jiná část plochy P115 než týkající se specifikovaných pozemků nebyla užita. Proto krajský soud návrh týkající se zbylé plochy P115 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[4]K samotnému územnímu plánu Hranice krajský soud nejprve vysvětlil podstatu soudních zásahů do územního plánování a v této souvislosti odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Dále definoval algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy podle § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a konstatoval, že soud je povinen tento algoritmus, resp. všech pět jeho kroků, aplikovat pouze tehdy, pokud je navrhovatel zahrnul do návrhových bodů. Krajský soud se proto zabýval pouze zákonností obsahu územního plánu Hranice. K námitce nezákonného vymezení nově zastavitelné plochy a neodůvodnění plochy přestavby v ploše P115 dále citoval § 174 odst. 1 a § 68 odst. 3 větu první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odůvodnění opatření obecné povahy musí podle těchto ustanovení obsahovat důvody jeho přijetí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil, a to alespoň v obecnější formě, nebyly-li podány námitky či připomínky. Odpůrce tak byl povinen srozumitelně vysvětlit, proč plochu P115 nově vymezil jako plochu přestavby, případně proč plochu původně v nezastavěném území mění na plochu zastavitelnou, přičemž v této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198, č. 3557/2017 Sb. NSS. V původním územním plánu sídelního útvaru Hranice (dále jen „původní územní plán“) totiž byly pozemky, na kterých se nyní nachází plocha P115, vymezeny pouze částečně jako zastavěné území, a to východně od pozemní

pokračování

komunikace. Pozemky nacházející se západně od pozemní komunikace, mezi něž patří rovněž pozemek parc. č. XD, byly vymezeny jako plocha orné půdy. V územním plánu Hranice však byly nově obě zmíněné části plochy P115 zařazeny do zastavěného území a současně je odpůrce vymezil jako plochu přestavby s novým funkčním využitím na bydlení v rodinných domech.

[5]Předmětná stavba rodinného domu měla být umístěna na pozemcích parc. č. XD a XE. U prvně uvedeného pozemku mělo dojít podle územního plánu Hranice ke změně, což však není případ pozemku parc. č. XE. Podle krajského soudu se totiž na tomto pozemku i za účinnosti původního územního plánu nacházela pozemní komunikace a její využití se nemělo do budoucna měnit, resp. měl i nadále sloužit jako pozemní komunikace. Do plochy P115 pak byl zařazen zejména proto, že prochází jejím středem. Vůči uvedenému pozemku tak krajský soud shledal námitku navrhovatelů ohledně nedostatečného odůvodnění územního plánu Hranice nedůvodnou. Ve vztahu k pozemku parc. č. XD však podle krajského soudu z územního plánu Hranice nevyplývaly žádné důvody, proč byla plocha P115 zařazena do zastavěného území, resp. vymezena jako plocha přestavby. Krajský soud zdůraznil, že se jednalo o plochu o rozloze 2,01 ha, u níž došlo k zásadní změně jejího využití ze zahrádkářských osad na výstavbu rodinných domů. Uzavřel, že v popsáném rozsahu byl územní plán Hranice nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[6]Ve vztahu k námitce navrhovatelů, že odpůrce v územním plánu Hranice nezákonně provedl zábor zemědělské půdy, krajský soud nejprve zmínil, že ochrana zemědělského půdního fondu je úkolem zejména správních orgánů. Pokud však předmětné opatření obecné povahy zasáhlo právní sféru navrhovatelů, bylo možné se ochrany domáhat rovněž prostřednictvím předpisů na ochranu primárně veřejného zájmu. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, a konstatoval, že změna určení pozemků ze zemědělských na nezemědělské nepochybně mohla mít negativní vliv na životní prostředí v posuzované lokalitě. Citoval dotčená ustanovení zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění do 27. 6. 2016 (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), a shrnul zásady ochrany zemědělské půdy. Zdůraznil, že ochranu zemědělského půdního fondu nelze absolutizovat. Správní orgán však byl povinen dostatečně odůvodnit, z jakých důvodů převážil jiný veřejný zájem výrazně zájem na ochraně zemědělské půdy.

[7]Pozemek parc. č. XE byl podle krajského soudu z hlediska druhu ostatní plochou, resp. nebyl zemědělskou půdou podle § 1 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, vůči tomuto pozemku tak byla shledána námitka navrhovatelů nedůvodnou. Naproti tomu pozemek parc. č. XD byl zahradou, resp. zemědělskou půdou. V původním územním plánu byl uvedený pozemek označen jako orná půda, přičemž se zde zčásti nacházely a v současnosti stále nacházejí zahrádkářské kolonie. Podle územního plánu Hranice však měly příslušné pozemky nově sloužit k výstavbě rodinných domů. V této souvislosti krajský soud citoval nosné části předmětného opatření obecné povahy a konstatoval, že odůvodnění záboru zemědělské půdy I. třídy ochrany provedené odpůrcem nebylo z hlediska požadavků stanovených v § 4 a § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu dostatečné. Konkrétně ve vztahu k ploše P115 odpůrce neuvedl, proč bylo nutné právě posuzovanou dosud nezastavěnou zemědělskou půdu odejmout k nezemědělským účelům a proč existoval závažný veřejný zájem, který měl převážet nad zájmem na ochraně zemědělské půdy, případně z jakých důvodů nebylo možné plochy pro bydlení vymezit na jiném místě.

Odpůrce nadto v územním plánu Hranice zmínil několik dosud nezastavěných ploch, avšak nevysvětlil, z jakých důvodů nebylo možné právě tyto plochy využít pro bydlení, pokud se zde nacházela půda nižší třídy ochrany. Odpůrce tak řádně nezohlednil nabízené možnosti v jiných částech města. Bližší odůvodnění pak neposkytl ani Krajský úřad Olomouckého kraje v jednom z vydaných stanovisek k záboru zemědělské půdy.

[8]Krajský soud dále konstatoval, že odpůrce na str. 59 a 60 odůvodnění územního plánu Hranice pouze parafrázoval § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“). Navrhovatelé však neuvedli, v jakém konkrétním ohledu měl odpůrce odůvodnit soulad plochy P115 s cíli a úkoly územního plánování. K námitce navrhovatelů, že vymezení plochy P115 bylo nezákonné zejména v důsledku absence zpracování regulačního plánu k lokalitě Stará štreka, krajský soud konstatoval, že se nejednalo o otázku rozhodnou pro nyní posuzovanou věc. Pokud navrhovatelé nesouhlasili s rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje, kterým zrušil podmínku vydání regulačního plánu pro posuzovanou plochu P115, měli proti němu v souladu s § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. brojit samostatným návrhem. Podle krajského soudu tak argumentace navrhovatelů spočívá na skutečnosti, že k nezákonnosti územního plánu Hranice došlo právě až po vydání předmětného zrušujícího rozhodnutí. Popsaná skutečnost však nastala až po vydání samotného předmětného opatření obecné povahy, takže pro krajský soud byl z hlediska soudního přezkumu podle § 101b odst. 3 s. ř. s. rozhodný skutkový a právní stav v době vydání územního plánu Hranice.

## II. Obsah kasačních stížností a dalších podání účastníků řízení

### *Kasační stížnost navrhovatele a)*

[9]Proti výrokům II., III. a IV. tohoto rozsudku krajského soudu podal navrhovatel a) [dále jen „stěžovatel a)“] včasnou kasační stížnost, v níž označil důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10]V kasační stížnosti stěžovatel a) namítl, že krajský soud měl zrušit část územního plánu Hranice v rozsahu celé plochy P115, nikoli pouze v rozsahu pozemku parc. č. XD. K rozsahu tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy stěžovatel a) citoval § 101a s. ř. s. a konstatoval, že obě podmínky meritorního soudního přezkumu územního plánu Hranice splnil. Přesto krajský soud částečně návrh s odkazem na jeho akcesorickou povahu odmítl. Uvedený výklad však nevyplývá z žádného zákonného ustanovení. Krajský soud měl správně ověřit splnění procesních podmínek přípustnosti návrhu a následně návrh věcně posoudit, přičemž si měl učinit úsudek, v jakém rozsahu opatření obecné povahy podrobí přezkumu. Postupem, kterým omezil věcný přezkum územního plánu Hranice pouze na rozsah týkající se pozemků parc. č. XD a XE, tak zkrátil právo stěžovatele a) na soudní ochranu. Ten dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, č. 3610/2017 Sb. NSS, v němž byla připuštěna možnost přezkumu územního plánu v širším rozsahu než jen v rozsahu pozemků, které byly předmětem napadeného správního rozhodnutí. Jediná závislost návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy na napadeném správním rozhodnutí představuje lhůta k jeho podání a určení okruhu aktivně procesně legitimovaných osob. V této souvislosti stěžovatel a) odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a uvedl, že obě uvedené podmínky splnil, což ostatně akcentoval rovněž krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku. Dále

pokračování

odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž návrh na zrušení opatření obecné povahy představuje návrh hlavní a s ním spojená žaloba proti správnímu rozhodnutí návrh vedlejší, přičemž tato žaloba je toliko „podvozkem“ návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Stěžovateli a) současně nelze odeprít právo na plný přezkum opatření obecné povahy pouze v důsledku absence možnosti brojít v důsledku nejrozumnějších skutkových okolností proti územnímu plánu např. návrhem na jeho abstraktní přezkum. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu totiž může nezákonnost daného opatření obecné povahy vyjít najevo až po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání návrhu na abstraktní přezkum. Krajský soud tak zrušil jen část územního plánu Hranice, ačkoli dospěl k závěru, že je v rozsahu celé plochy P115 nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[11] Podle stěžovatele a) konkrétně odpůrce nevysvětlil, z jakého důvodu plochu P115 vymezil jako rozvojovou, proč ji určil pro rodinné bydlení a z jakého důvodu provedl zábor zemědělské půdy I. třídy ochrany. Odpůrce zároveň nevysvětlil, proč tuto plochu zařadil do zastavěného území. Na základě nezákonného územního plánu Hranice tak dochází k umísťování staveb, čímž je dotčen veřejný zájem na udržitelném rozvoji území, příznivém životním prostředí a kvalitním bydlení a zároveň je zasaženo do vlastnického práva stěžovatele a) i ostatních dotčených vlastníků pozemků a staveb v lokalitě Stará štreka. Stěžovatel a) dále připustil, že krajský soud vyhodnotil celou plochu P115 jako nedostatečně odůvodněnou, účinné nápravy této nezákonnosti však mohlo být dosaženo pouze zrušením územního plánu Hranice v rozsahu celé této plochy. Svým postupem krajský soud ztížil nápravu nezákonného stavu a založil jen velmi obtížně řešitelné problémy. Uvedené platí tím spíš, pokud stavební úřad nepostupuje správně při vymezování účastníků jednotlivých stavebních řízení, kteří nemají možnost efektivní ochrany jejich práv. Stěžovatel a) přitom byl aktivní při ochraně svých práv, která uplatňoval řadou návrhů, podnětů a vyjádření ke změně územního plánu Hranice. Pokud nebude zajištěna náprava v rozsahu celé plochy P115, lze předpokládat pokračování v již zahájených řízeních o umístění nových staveb a v případě opětovného zrušení územního plánu Hranice v rozsahu jiných pozemků v lokalitě Stará štreka současné zahájení řízení o odstranění tzv. „černých“ staveb. Popsaným potíží však mohl krajský soud předejít právě zrušením územního plánu Hranice v rozsahu celé předmětné plochy, přičemž uvedené platí tím spíš, pokud sám plochu P115 označil na nepřezkoumatelnou jako celek. Podle stěžovatele a) je takový postup rovněž v rozporu se zásadou procesní ekonomie a hospodárnosti a rychlosti řízení.

[12] Stěžovatel a) dále namítl, že krajský soud nesprávně zamítl návrh na zrušení územního plánu Hranice v rozsahu pozemku parc. č. XE, který zasahuje do velké části plochy P115. Z obdobných důvodů bylo možné účinné nápravy nezákonného stavu dosáhnout pouze jeho zrušením v rozsahu celé zmíněné plochy. Předmětný pozemek v důsledku jeho zařazení do zastavěné plochy nenaplňuje povinné regulativy pro technickou infrastrukturu, konkrétně se jedná o nutnou minimální šířku pozemní komunikace, což potvrdil rovněž znalecký posudek ze dne 18. 11. 2021, č. 135-20/2021. Pozemní komunikace dále nesplňuje bezpečnostní požadavky. Pozemek parc. č. XE totiž původně sloužil pouze jako dopravní spojnice obce Drahotuše se zemědělskou (zahrádkářskou) oblastí, tato „polní cesta“ však pro účely rodinného bydlení nepostačuje. Krajský soud přitom své závěry týkající se právě předmětného pozemku nedostatečně odůvodnil.

[13] Ve vztahu k výroku IV., kterým krajský soud nepřiznal stěžovateli a) náhradu nákladů řízení, stěžovatel a) namítl, že mu měla být přiznána plná náhrada nákladů řízení. Částečný

úspěch ve věci totiž nelze posuzovat mechanicky pouze podle kvalifikačního hlediska, tj. výměry dotčeného pozemku ve vztahu k výměře celé plochy P115. V této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2374/19, N 144/101 SbNU 9, a namítl, že krajský soud měl komplexně zhodnotit podstatu věci. Co do základu a důvodů návrhu totiž byl stěžovatel a) úspěšný. Nadto příčinu pro jeho podání zavdal právě odpůrce, který jednal v rozporu s veřejným zájmem. Soudní přezkum tak neprobíhal nedůvodně. Závěry krajského soudu jsou zároveň nepřezkoumatelné, jelikož z nich nevyplývá, na základě jakých konkrétních důvodů krajský soud nárok na přiznání náhrady nákladů posuzoval. Správně měl stěžovateli a) přiznat alespoň částečnou náhradu nákladů řízení, které účelně vynaložil. S ohledem na kasační námitky však má za to, že měl být zrušen územní plán Hranice v plném rozsahu jeho návrhu, a proto mu rovněž náleží plná náhrada nákladů řízení.

[14] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel a) navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu výroků II., III. a IV. zrušil a zároveň nejpozději ke dni 10. 10. 2021 zrušil územní plán Hranice v jeho textové i grafické části v rozsahu celé plochy P115.

[15] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) nejprve ztotožnil se závěry krajského soudu ohledně rozsahu, v němž zrušil územní plán Hranice. Konstatoval, že je vždy potřeba zabývat se individuálními okolnostmi případu. Vymezil podstatu institutů tzv. abstraktního a incidenčního přezkumu opatření obecné povahy a uvedl, že incidenční přezkum je svou povahou zvláštním nástrojem využívaným ve výjimečných případech. Konkrétně bylo nutno zvážit, zda stěžovatel a) využil všech dostupných prostředků nápravy. V posuzovaném případě je totiž zřejmé, že v řízení o územním plánu nijak aktivně nevystupoval, nepodal námitky ani připomínky, nerozporoval označení plochy P115 za zastavěnou, resp. její transformaci na plochu přestavby. Nepodal pak ani v souladu s § 101a věty první s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy. Nevysvětlil, které objektivní okolnosti zapříčinily marné uplynutí lhůty pro podání návrhu na abstraktní přezkum územního plánu Hranice. Odkazy stěžovatele a) na judikaturu Nejvyššího správního soudu tak byly nepřipadné, jelikož v rozporu s jejími závěry tvrzené vady územního plánu vytkl až v rámci incidenčního přezkumu, ačkoli objektivně existovaly již od jeho vydání.

[16] Odpůrce dále konstatoval, že záměrem stěžovatele a) je znemožnit v lokalitě Stará štreka zástavbu rodinnými domy. Krajský soud tak správně omezil rozsah přezkumu pouze na dotčené pozemky. Podle judikatury Ústavního soudu může ostatně stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona, jen zákonem předpokládanými způsoby a pouze přiměřeným způsobem v souladu se zásadou minimalizace zásahů. Odpůrce zdůraznil, že územní plán vyvolává právní účinky vůči vysokému počtu adresátů, je tak nutno přihlížet i k principu právní jistoty těchto osob. Nelze upřednostňovat zájem jednotlivce před zájmy větší skupiny osob. Podle odpůrce nebyl odkaz stěžovatele a) na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 5 Aos 2/2012-24, přílehlavý, jelikož se nezabýval vztahem abstraktního a incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, nýbrž toliko vztahem incidenčního přezkumu a žaloby proti správnímu rozhodnutí. Dále konstatoval, že územní plán Hranice splňuje veškeré zákonné požadavky na odůvodnění stanovené stavebním zákonem, což blíže rozvádí ve své kasační stížnosti. V původním územním plánu totiž byla lokalita Stará štreka zahrnuta do neurbanizované zóny zemědělské výroby, jednalo se tak o území s charakterem

pokračování

zahrádkářské osady. Podle § 189 a § 58 stavebního zákona se popsané území nově začalo zařazovat do zastavěného území. Vzhledem k uvedenému proto nebylo potřebné ani podrobně zkoumat jeho vztah k ochraně zemědělského půdního fondu, což učinily příslušné orgány již v územních rozhodnutích. V současné době se v předmětné lokalitě nacházejí především stavební pozemky rekreačních objektů a pozemky zahrad. Při tvorbě územního plánu postupoval odpůrce v souladu s oprávněnými zájmy jednotlivých dotčených subjektů a všemi zásadami definovanými v judikatuře Nejvyššího správního soudu i v Listině základních práv a svobod.

[17] Co se týče námitky stěžovatele a) ohledně opominutých účastníků jednotlivých územních řízení, odpůrce konstatoval, že uvedená otázka není předmětem posuzované věci. Dále uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu o zamítnutí návrhu stěžovatele a) na zrušení územního plánu Hranice rovněž v rozsahu pozemku parc. č. XE, jelikož se na daném pozemku nic měnit nemělo, a proto nebylo nutné v tomto rozsahu územní plán odůvodnit. K námitce nedostatečnosti pozemní komunikace na předmětném pozemku odpůrce zdůraznil, že tuto otázku bude vhodné řešit až v navazujících řízeních. Přesto doplnil, že pozemní komunikace zde historicky existovala a existuje dodnes. Dále shrnul jednotlivé technické parametry, které musí splňovat místní pozemní komunikace, a vymezil se rovněž proti závěrům znaleckého posudku. Územní plán však řeší pouze plochy a koncepci dopravní a technické infrastruktury, přičemž koncepčně v ploše P115 žádný problém není. Územní plán Hranice ostatně nezakazuje ani umísťování inženýrských sítí do pozemní komunikace.

[18] S ohledem na tyto skutečnosti odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti stěžovatele a).

[19] V replice k vyjádření odpůrce stěžovatel a) uvedl, že ten ve vyjádření jen odváděl pozornost od nesprávného právního posouzení krajského soudu. Zopakoval, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy nemá akcesorickou povahu. Dále se vymezil proti tvrzení odpůrce, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, je nepřiléhavé, a uvedl, že v době přijetí územního plánu Hranice neměl důvod detailně zkoumat jeho případnou nezákonnost, jelikož výstavba v ploše P115 měla být regulována zadáním regulačního plánu. Jeho nezákonnost tak seznal až při aplikaci územního plánu v rámci společného územního a stavebního řízení, a to v době, kdy byla povinnost zpracovat regulační plán již zrušena. Dále stěžovatel a) zdůraznil, že pro zpracování územního plánu jako koncepčního dokumentu je nutné, aby jeho pořizovatel nejprve vyhodnotil kvalitu a charakter stávající veřejné infrastruktury v dotčené ploše a případné problematické aspekty řešil rámcově. Pozemek parc. č. XE však nesplňuje přísnější požadavky, které aktuálně platí v ploše P115, přičemž v jednotlivých správních řízeních se tyto problémy vůbec neřešily. Podle územního plánu Hranice mají být dále inženýrské sítě umísťovány při nové zástavbě v zastavitelných plochách ve volných pásích podél pozemních komunikací. Od této regulace se současně nelze odchýlit. Vzhledem k nesprávnému zařazení lokality Stará štreka do zastavěného území však odpůrce tento regulativ nezohlednil, nezabýval se ani šířkou pozemní komunikace na pozemku parc. č. XE. Nezákonné vymezení plochy P115 se přitom zásadním způsobem dotýká všech vlastníků pozemků a staveb v lokalitě Stará štreka a porušuje rovněž veřejné zájmy, právo na příznivé životní prostředí, pohodu i kvalitu bydlení. K odkazu odpůrce na princip právní jistoty osob stěžovatel a) odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, č. 3610/2017 Sb. NSS. Uzavřel, že územní plán Hranice je objektivně vadný, jelikož odpůrce při jeho pořizování zásadním způsobem porušil právní předpisy chránící veřejné zájmy, a dopustil se tak excessu popírajícího cíle a úkoly územního plánování. Závěrem setrval na svém procesním návrhu.

[20] V doplnění repliky stěžovatel a) uvedl, že na základě napadeného rozsudku krajského soudu rozhodl odpůrce o pořízení změny územního plánu Hranice č. 8, kterou má být napravena nezákonnost odůvodnění plochy P115 ve vztahu k pozemku parc. č. XD. Odpůrce tak vědom si nezákonnosti odůvodnění celé předmětné plochy není nucen napravit nezákonnost odůvodnění územního plánu Hranice v celém rozsahu, jak jej vymezil krajský soud. Adresáti tohoto opatření obecné povahy tak nemají žádný prostředek ochrany jejich práv. V současné době je v dotčené lokalitě zahájeno několik řízení o umístění stavby, přičemž odpůrce rozhodne o změně územního plánu Hranice v rozsahu pouze těchto staveb, čímž se celá plocha P115 postupně rozdrobí na plochy v rozsahu jednotlivých pozemků. V takovém postupu však lze seznat obcházení zákona a představuje neúčelné nakládání s veřejnými prostředky. Vzhledem ke zrušení podmínky zpracovat regulační plán pro plochu P115 nebyla přijata žádná podmiňující regulace pro výstavbu v této ploše, ačkoli byla nezbytná. Přestože v lokalitě Stará štreka není dostačující dopravní a technická infrastruktura, vydává orgán územního plánování kladná závazná stanoviska pro nové stavební záměry a stavební úřad je bez dalšího povoluje, a to přes odůvodněné námitky stěžovatele a). Ten dále namítl, že se v této souvislosti krajský soud vůbec nezabýval nezákonností změny č. 2 územního plánu Hranice ze dne 20. 12. 2018 či rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 28. 11. 2016, č. j. KUOK 112879/2016, což bylo namítáno již v návrhu na incidenční přezkum.

[21] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti stěžovatele a) nevyjádřily.

#### *Kasační stížnost odpůrce*

[22] Proti výroku I. citovaného rozsudku krajského soudu podal odpůrce [dále jen „stěžovatel b)“] včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označil důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[23] V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, stěžovatel b) namítl, že důvod vymezení plochy P115 jako plochy přestavby detailně popsal již ve svém podání ze dne 4. 3. 2022. Krajský soud se však touto argumentací nijak nezabýval, respektive uvedl, že měla být součástí napadeného územního plánu Hranice. Podle stěžovatele b) se však nejedná o dodatečné odůvodnění opatření obecné povahy, nýbrž o historický popis vývoje předmětné plochy jako zastavěného území, respektive skutečnosti, že plocha P115 byla zastavěným územím již před účinností územního plánu Hranice podle původního územního plánu a ustanovení stavebního zákona. Bylo tak nelogické po stěžovateli b) požadovat, aby odůvodnil zařazení plochy P115 mezi zastavěné území, pokud již zastavěným územím byla, a to podle dotčených ustanovení právních předpisů. V takovém případě by totiž územní plán Hranice čítal několik tisíc stran.

[24] Stěžovatel b) dále zdůraznil, že územní plán Hranice není změnou původního územního plánu. Jedná se tak o zcela nové opatření obecné povahy, a to i pokud je řada územních řešení převzata z původního územního plánu. Poukázal rovněž na skutečnost, že původní



pokračování

územní plán se řídil odlišnou úpravou zastavěného území podle tehdy platného stavebního zákona. V této souvislosti proto srovnal jednotlivá znění ve vztahu k institutu zastavěného území. Ke změně lokality Stará štreka z nezastavěného území, konkrétně neurbanizované zóny zemědělské výroby s charakterem zahrádkářské osady včetně jednotlivých rekreačních objektů, na zastavěné území došlo z části již při změně č. 9 původního územního plánu. Podle původní úpravy stavebním zákonem byly zahrádkářské kolonie zařazeny do nezastavěného území, po změně právní úpravy v § 58 stavebního zákona však nově došlo k jejich zahrnutí do zastavěného území. Tato změna se tak týkala rovněž lokality Stará štreka. Vzhledem k rozšíření zástavby rodinnými domy až do předmětné lokality i popsaným skutečnostem došlo k převodu větších zahrádkářských kolonií do nové urbanizované zóny zahrádkářských osad. Lokalita Stará štreka jako celek, tj. v územním plánu Hranice v podobě plochy P115, tak byla zařazena do současně zastavěného území, proti čemuž stěžovatel a) nepodal námitky ani připomínky, případně návrh na jeho zrušení.

[25] Příkladem extenzivního odůvodnění územního plánu Hranice, konkrétně plochy P115, pak je podle stěžovatele b) předmětný pozemek parc. č. XD. Dvě třetiny pozemku (západní část) se nachází v tzv. intravilánu a jedna třetina (východní část) je proluka mezi intravilánem a zastavěnými stavebními pozemky parc. č. XF, XG, XH, XI a pozemkem parc. č. st. XJ a dále pozemní komunikací na pozemku parc. č. XE. Východní část pozemku lze podle historických map označit za zastavěný stavební pozemek. Podle § 58 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se do zastavěného území zahrnují rovněž pozemky v intravilánu, tj. západní část pozemku a dále stavební proluky, tj. východní část pozemku. Jedná se tak o pozemek, který se podle stavebního zákona považuje za součást zastavěného území. Uvedené skutečnosti přitom neměl stěžovatel b) povinnost odůvodňovat. U měst obdobných velikostí je krajským soudem požadované odůvodnění nereálné, k čemuž stěžovatel b) odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, č. 2008/2010 Sb. NSS. Vzhledem k tomu, že plocha P115 je zastavěným územím, správně ji zařadil do plochy přestavby. Krajský soud však uvedené nezvážil a pouze stěžovateli b) vytkl nedostatečné odůvodnění zastavitelné plochy, která však vymezena vůbec nebyla, a zaboru zemědělské půdy I. třídy ochrany.

[26] S podstatou věci se pak závěry krajského soudu mýjí. Stěžovatel b) doplnil popis procesu přijímání územního plánu Hranice a požadavků vlastníků pozemků a konstatoval, že krajský soud se nezabýval ani otázkou, zdali byla plocha P115 oprávněně zařazena do zastavěného území, nebo zda měla být vymezena jako plocha zastavitelná. Zdůraznil, že opatření obecné povahy se svou povahou blíží spíše normativnímu aktu než správnímu rozhodnutí, s čímž se pojí potřebná míra odůvodnění. Nadto sám stěžovatel a) při projednávání územního plánu Hranice nijak aktivně nevystupoval, v řízení neuplatnil žádné námitky ani připomínky. V takovém případě by totiž stěžovatel b) případné námitky či připomínky řádně a podrobně odůvodnil, v posuzovaném případě se však musel stěžovatel a) spokojit s obecnějším odůvodněním. V této souvislosti pak stěžovatel b) odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a uvedl, že pokud stěžovatel a) nepodal námitky ani připomínky v rámci řízení o opatření obecné povahy, nemůže se soud zabývat otázkou jeho proporcionality, jelikož by tím nahradil činnost pořizovatele územního plánu.

[27] Stěžovatel b) dále namítl, že územní plán Hranice řeší dané území jako celek, přičemž s ním nakládá podle svého uvážení. Jedná se tak o projev veřejného zájmu a ústavně zaručeného práva na samosprávu. O rozporu soukromého zájmu se zájmem veřejným se

přítom pořizovatel územního plánu může dozvědět pouze prostřednictvím připomínek či námitek oprávněných osob. V opačném případě není reálné detailně vypořádat každý myslitelný střet obou zájmů, jelikož takový postup by popíral základní principy územního plánování. Odůvodnění územního plánu Hranice přitom dokládá, že se se vznesenými námitkami a připomínkami stěžovatel b) řádně vypořádal. K procesní pasivitě stěžovatele a) dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a konstatoval, že ačkoli podání připomínek či námitek není podmínkou pro podání žaloby podle § 101a s. ř. s., krajský soud měl uvedenou skutečnost řádně vyhodnotit při posuzování úspěšnosti návrhu.

[28] Co se týče odůvodnění záboru zemědělské půdy I. třídy ochrany, stěžovatel b) uvedl, že je zcela postačující, přičemž v této souvislosti odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291, podle něhož nesmí soudy klást obcím nepřiměřené požadavky na odůvodnění územního plánu. Stěžovatel b) zdůraznil, že se jednalo o zastavěné území, tj. plochu přestavby, v němž nebylo nutné provádět podrobné zkoumání vztahu území k zemědělskému půdnímu fondu. Případné námitky přitom řádně vypořádal. Před vydáním územního plánu se současně nejednalo o ornou půdu, jak tvrdil stěžovatel a), nýbrž z větší části o zastavěné území s převážující funkcí zahrad, které mají blíže k plochám pro rodinné domy než k plochám pro zemědělské využití. Rekreační funkce zahrady se tak svými vlivy a nároky blíží k funkci bydlení. Nelze automaticky svazovat potřebu vymezení nových zastavěných ploch a ploch přestavby v jedné místní části obce s jinými místními částmi, které mohou být mnohdy značně vzdálené. Lišit se mohou rovněž v morfologii, podnebí, etnograficky či způsobem života. Plocha pro bydlení v místní části Drahotuše tak není srovnatelná s plochou pro bydlení např. v místní části Hranice-město. Podle stěžovatele b) se tak vzhledem k uvedenému musí lišit i odůvodnění záboru zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany v jednotlivých místních částech. V opačném případě by argumentace krajského soudu zapříčinila zastavení vymezení nových zastavitelných ploch v údolních nivách s převahou půd I. a II. třídy ochrany. Vzhledem k tomu, že se předmětná plocha nacházela téměř výhradně na plochách I. a II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu, nebylo třeba podrobně odůvodňovat nevyužití jiné lokality k zástavbě, jelikož v posuzovaném případě žádná neexistovala. Krajský soud současně zasáhl do práva stěžovatele b) na samosprávu, který nemůže využít žádného způsobu pro doplnění odůvodnění územního plánu Hranice, neboť stavební zákon jej neupravuje.

[29] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel b) navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu výroku I. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[30] Stěžovatel a) ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b) nejprve uvedl, že ten nezohlednil skutečnost, že v rámci procesu pořizování územního plánu Hranice neuplatnil stěžovatel a) připomínky ani námitky, jelikož rozhodování o území bylo podmíněno zpracováním regulačního plánu. Zdůraznil, že je právním laikem, a proto mu nelze vytýkat nedostatečnou procesní aktivitu a vyhodnocování zákonnosti postupu stěžovatele b) jako profesionála v oblasti územního plánování. Stěžovatel a) dále shrnul parametry, které měl regulační plán lokality Stará štřeka původně obsahovat, a uvedl, že takové vymezení považoval za dostatečné pro provádění změn v území. Zadání regulačního plánu však později zrušil Krajský úřad Olomouckého kraje. Za popsané situace tak nelze vytýkat stěžovateli a) neaktivitu při projednávání územního plánu Hranice. Judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou stěžovatel b) odkázal, je tak podle stěžovatele a) nepřiléhavá. V této

pokračování

souvislosti rovněž odmítl tvrzení stěžovatele b), že se stěžovatel a) snaží zabránit další výstavbě.

[31] Co se týče odůvodnění záboru zemědělské půdy I. třídy ochrany, stěžovatel a) konstatoval, že podle původního územního plánu byly příslušné pozemky zahrnuté nyní do plochy P115 vymezeny pro zemědělskou výrobu. V odůvodnění územního plánu Hranice však chybí vysvětlení, proč byla plocha P115 vymezena pro rodinné bydlení, ačkoli v místní části Drahotuše byly v tomto územním plánu vymezeny jiné plochy dostatečné pro rozvoj bydlení, a to na půdách nižších tříd ochrany. Stěžovatel b) přitom ani nevysvětlil, s jakými jinými řešeními byl vybraný zábor porovnán a z jakých důvodů „zvítězilo“ nynější řešení. Na veřejném zájmu na ochraně zemědělské půdy na dotčených pozemcích nemohlo ničeho změnit ani tvrzení stěžovatele b), že se v ploše P115 převážně nacházely zahrady. Podle stěžovatele a) nelze pominout, že funkcí těchto zahrad bylo převážně pěstování ovoce a zeleniny, tj. funkce produkční, nikoli rekreační. Na pozemcích západně od pozemní komunikace se nadto žádné objekty ani nenacházejí.

[32] Podle stěžovatele a) byly pozemky nacházející se v ploše P115 západně od pozemní komunikace, mezi něž patří rovněž pozemek parc. č. XD, situovány v nezastavěném území ve volné krajině. Tyto pozemky tak nemohly být ani podle § 58 odst. 2 stavebního zákona zastavěnými pozemky. Měly tak být určeny jako zastavitelné. Stěžovatel b) si současně podle stěžovatele a) protiřečil, pokud nejprve uvedl, že území odpovídající současné ploše P115 bylo změnou původního územního plánu č. 9 určeno jako zastavitelná plocha, následně však konstatoval, že touto změnou byla část lokality Stará štreka zařazena do zastavěného území. Stěžovatel b) navíc až v řízení o kasační stížnosti využil novou argumentaci ohledně pozemku parc. č. XD, který se podle jeho tvrzení nachází ze dvou třetin v intravilánu obce, aniž by ji jakkoli doložil. Podle této argumentace měl být předmětný pozemek podle § 58 odst. 2 stavebního zákona zařazen jako součást intravilánu obce do zastavěného území. Po poslední změně původního územního plánu v roce 2016 se však pozemky v lokalitě Stará štreka západně od pozemní komunikace, a to včetně zmíněného pozemku, nacházely v nezastavěném území. Vždy navíc spadaly pod ochranu zemědělského půdního fondu. Součástí intravilánu tak pozemek parc. č. XD být nemohl. Co se týče tvrzení stěžovatele b), že z jedné třetiny se tento pozemek nachází ve stavební proluce, stěžovatel a) uvedl, že zmíněné pozemky se nachází pouze vedle přes pozemní komunikaci, stavební proluku tak netvoří. Nadto v řízení před krajským soudem stěžovatel b) uvedl, že tyto pozemky tvoří stavební proluku s jinými pozemky. Tyto pozemky současně navazují na volnou krajinu a nenaplnějí podmínky pro zařazení do zastavěného území, a proto s pozemkem parc. č. XD nemohou tvořit stavební proluku. V této souvislosti stěžovatel a) odkázal na Metodické pomůcky k umisťování staveb v prolukách vydané Ministerstvem pro místní rozvoj.

[33] Dále stěžovatel a) odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu k institutu plochy přestavby a konstatoval, že se nejedná o žádný další nezávislý druh plochy k výstavbě vedle zastavitelných ploch. Stěžovatel b) současně nevysvětlil, proč zařadil plochu P115 do ploch přestavby, a to i v rozsahu pozemků nacházejících se západně od pozemní komunikace, které se původně nacházely v nezastavěném území. Územní plán Hranice podle stěžovatele a) neobsahuje ve svém odůvodnění ani základní obecnou analýzu potřebnou pro vymezení zastavitelných ploch, jak ji vyžaduje judikatura Nejvyššího správního soudu. Popsanou nezákonnost pak bylo možné napravit pouze zrušením územního plánu Hranice v celém rozsahu plochy P115. Stavební zákon stěžovateli b) nedává možnost libovolně zařadit určité

pozemky do zastavěného území nebo zastavitelné plochy. Zastavěné území lze rozšířit vymezením nových zastavitelných ploch, což je však v územním plánu nutné řádně odůvodnit.

[34] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti stěžovatele b) nevyjádřily.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[35] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé a) a b) uplatnili v kasačních stížnostech. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

#### *Kasační stížnost stěžovatele a)*

[36] Stěžovatel a) v kasační stížnosti odkázal na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[37] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Podle písmene d) téhož ustanovení, kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[38] Stěžovatel a) namítl, že krajský soud měl územní plán Hranice zrušit v rozsahu celé plochy P115. Postupoval tak nesprávně, pokud věcně posoudil návrh stěžovatele a) pouze v rozsahu pozemku parc. č. XD. Podle stěžovatele a) výklad akcesority návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy, který použil krajský soud v napadeném rozsudku, nevyplývá z žádného ustanovení soudního řádu správního. Ostatně zrušení opatření obecné povahy i ve větším rozsahu, než jen vůči pozemkům navrhovatele, připustila i judikatura Nejvyššího správního soudu.

[39] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

[40] Podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. *dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší v nezbytně nutném rozsahu, a to dnem právní moci rozsudku, nebo k pozdějšímu dni, který v rozsudku určí.*

[41] Krajský soud již v odst. 12 odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že § 101a odst. 1 s. ř. s. rozlišuje dva druhy přezkumu opatření obecné povahy, a to tzv. přezkum abstraktní a tzv. přezkum incidenční. Dále správně konstatoval, že návrhem na abstraktní přezkum opatření obecné povahy se může domáhat jeho zrušení kdokoli, kdo jím byl dotčen na svých

pokračování

právech. Povaha incidenčního přezkumu opatření obecné povahy se však do určité míry odvíjí od podané žaloby proti správnímu rozhodnutí. Incidenční návrh na přezkum opatření obecné povahy je fakticky koncipován jen jako jedna z námitek proti napadenému rozhodnutí, byť má z procesního hlediska formu samostatného návrhu a jako takový by zpravidla neměl zůstat nevypořádan (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007-68). Smyslem zvláštní aktivní procesní legitimace zde obsažené je totiž zajistit žalobci efektivní obranu proti správnímu rozhodnutí, jímž se cítí být dotčen. Má mu tedy umožnit napadnout opatření obecné povahy akcesoricky, a to právě a jen proto, že z něj vychází správní rozhodnutí, jež mělo zasáhnout do jeho práv (srov. ČERNÍN, K. In KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Wolters Kluwer ČR, Praha 2019, str. 869).

[42] Z povahy věci tak platí, že návrhem na incidenční přezkum opatření obecné povahy navrhovatel přímo brojí proti té jeho části, která byla přímo užita ve správním řízení, jehož výsledkem bylo žalobou napadené správní rozhodnutí. Napadat opatření obecné povahy v jiné části, než která posloužila jako podklad správního rozhodnutí, může navrhovatel stále klasickým návrhem na abstraktní přezkum opatření obecné povahy podle odst. 1 věty první § 101a odst. 1 s. ř. s., samozřejmě jsou-li splněny další podmínky, zejména je-li dosud zachována lhůta pro podání takového návrhu. K obdobnému závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019-32, v němž uvedl, že „v rámci abstraktního přezkumu může navrhovatel napadnout opatření obecné povahy ve větším rozsahu, než by odpovídalo jeho aplikaci v příslušném správním rozhodnutí.“

[43] Na popsanou akcesorickou povahu návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy navazuje výše citovaný § 101d odst. 2 věty první s. ř. s., podle něhož v případě důvodnosti takového návrhu soud zruší opatření obecné povahy. Učiní tak však pouze v nezbytném rozsahu, přičemž zmíněné ustanovení dovoluje zrušení rovněž pouze části opatření obecné povahy. K obdobnému závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v němž konstatoval, že pokud navrhovatel navrhl zrušit celé opatření obecné povahy, typicky územní plán, ačkoliv se jeho výtky týkají jen některé jeho části, pak soud může výrok rozsudku na základě své úvahy omezit jen na tu část opatření obecné povahy, jejíž nezákonnost či nepřiměřenost skutečně v řízení shledá.

[44] Jinak řečeno, v případě, kdy navrhovatel brojí návrhem na incidenční přezkum proti části opatření obecné povahy, které bylo užito ve správním řízení, jehož výsledkem bylo žalobou napadené správní rozhodnutí, bylo by nelogické, aby soud v takovém případě rušil i části opatření obecné povahy, které v daném řízení užity nebyly. V takovém případě by totiž nedávalo logický smysl rozlišovat návrh na abstraktní a incidenční přezkum opatření obecné povahy, pokud by bylo přípustné zrušit opatření obecné povahy i nad rámec částí, které byly *užity* ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ve správním řízení. Jinými slovy by podle zmíněného ustanovení nebylo účelné rozlišovat dva druhy soudního přezkumu opatření obecné povahy a postačil by pouze přezkum abstraktní, avšak podávaný v rozdílně počítaných lhůtách.

[45] Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že jediné spojení návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy s podanou žalobou proti správnímu rozhodnutí jsou procesní podmínky pro jeho podání, tj. lhůta a aktivní žalobní legitimace. Ostatně již v rozsudku ze

dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015-46, Nejvyšší správní soud konstatoval, že smyslem daného ustanovení je, aby za situace, kdy je podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž žalobce zpochybňuje již samotné opatření obecné povahy, z něhož správní rozhodnutí vychází, byl podán návrh současně s touto žalobou, nikoliv samostatně. Spojení je dáno i vzájemným vztahem obou řízení. Pokud soud zruší opatření obecné povahy, na němž je rozhodnutí založeno, pak takový výsledek povede téměř vždy k tomu, že bude zrušeno i napadené rozhodnutí. Jde tedy o obligatorně spojené návrhy. Argument stěžovatele a), podle něhož žaloba proti správnímu rozhodnutí představuje jen „podvozek“ pro incidenční přezkum opatření obecné povahy, který měl využít v odůvodnění již citovaného rozsudku ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015-46, rovněž Nejvyšší správní soud, byl součástí pouze rekapitulace kasační argumentace uplatněné stěžovatelem v příslušné kasační stížnosti. Nejednalo se tak o závěry přímo Nejvyššího správního soudu, jak dovozuje stěžovatel a).

[46] Stěžovatel a) dále namítl, že krajský soud shledal nepřezkoumatelným odůvodnění územního plánu Hranice v rozsahu celé plochy P115, přesto ji nezrušil jako celek. V důsledku uvedeného však jsou v předmětné lokalitě Stará štreka zahajována další územní řízení o umístění nových staveb, čímž je zasahováno do práv vlastníků pozemků v této oblasti. Účinné nápravy popsaného nezákonného stavu by tak došlo pouze zrušením územního plánu Hranice v rozsahu celé plochy P115. V posuzovaném případě totiž stěžovatel b) upraví odůvodnění pouze v rozsahu, v němž územní plán Hranice zrušil krajský soud, aniž by byl nucen napravit nepřezkoumatelnost jeho odůvodnění i vůči zbytku plochy P115, čímž se tato plocha „rozdrobí“ na jednotlivé pozemky, aniž by vlastníci měli jakýkoli prostředek nápravy. Tím dochází k porušování veřejného zájmu, práv jednotlivých vlastníků i bezúčelnému čerpání veřejných prostředků. Popsané pak stěžovatel b) činí i přes nedostatečnou dopravní a technickou vybavenost lokality Stará štreka.

[47] V posuzovaném případě nelze pominout skutečnost, že stěžovatel a) brojí proti územnímu plánu, který byl vydán v samostatné působnosti stěžovatele b). S výše uvedeným se tak přímo pojí rovněž zásada zdrženlivosti soudního přezkumu opatření obecné povahy. Zásah soudu v podobě zrušení opatření obecné povahy je totiž v podstatě nežádoucí. Opatření obecné povahy by měla být rušena či měněna standardní procedurou a zásah soudu do této oblasti by měl být spíše výjimečný. Zásada zdrženlivosti platí dvojnásobně v oblasti územního plánování, kde se ingerence soudu může snadno dostat do rozporu s právem územních samosprávních celků na samosprávu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS, a ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36). V rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudy rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.“* V nález ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291, Ústavní soud konstatoval, že *„do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří též schvalování územně plánovací dokumentace. Obec rozhoduje o pořízení, zadání a vydání územního plánu obce a regulačního plánu, které se vyhláší formou opatření obecné povahy. Oba plány jsou součástí územně plánovací dokumentace a pořizuje je obec s rozšířenou působností v přenesené působnosti, jejich schvalování je však samostatnou působností každé obce. Územní plán je společenskou dohodou*

pokračování

*o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy (Koudelka, Z.: Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 143 a násl.). Vydání opatření obecné povahy sice výkonem veřejné moci je (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však (alespoň u některých opatření obecné povahy) o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Územní samospráva není jen veřejnou mocí, ale rovněž ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně slouží např. institut ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy (Vedral, J.: Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy zejména v oblasti stavebního práva. ASPI - Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2009).“*

[48] K uvedeným námitkám Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (*a contr.* práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudu prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. V posuzovaném případě tak nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že stěžovatel a) byl v procesu přijímání územního plánu Hranice pasivní, resp. nepodal připomínky ani námitky. Ačkoli se podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nejedná o skutečnost, jež by vyloučila věcný přezkum návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jedná se o zásadní okolnost, od níž se přímo odvíjí případný úspěch navrhovatele.

[49] Soud zároveň při návrhu mířícím proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS). Jak Nejvyšší správní soud konstatoval výše, vzhledem k zásadě akcesority podané žaloby proti správnímu rozhodnutí a návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy a dále k podmínce užití konkrétní části opatření obecné povahy v tomto správním rozhodnutí bylo nutno zkoumat zákonnost územního plánu Hranice ve vztahu k předmětným pozemkům vymezeným v návrhu. Ostatně návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva zasaženého zprostředkovaně vydaným správním rozhodnutím, jehož podkladem však bylo konkrétní opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 8 As 247/2018-70). Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, tak učinil v zájmu zachování možnosti poskytnutí účinné ochrany právům osob, která byla dotčena nezákonným rozhodnutím správního orgánu vydaným na základě nezákonného opatření obecné povahy po uplynutí lhůty obsažené v § 101b odst. 1 s. ř. s.

[50] Z výše uvedených závěrů vyplývá, že se krajský soud v posuzovaném případě zabýval konkrétními veřejnými subjektivními právy stěžovatele a), která byla podle jeho tvrzení dotčena vydaným správním rozhodnutím, jehož podkladem byl územní plán Hranice. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že stěžovatel a) proti tomuto opatření obecné povahy

nebrojil návrhem na jeho abstraktní přezkum, nýbrž podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. návrhem na incidenční přezkum územního plánu Hranice. V řízení před krajským soudem tak hájil vlastní konkrétně specifikovaná veřejná subjektivní práva, přičemž krajský soud po posouzení věci dospěl k závěru, že ve vztahu k pozemku parc. č. XD byl územní plán Hranice nedostatečně odůvodněn.

[51] Nelze zároveň odhlédnout od závěrů krajského soudu formulovaných v odst. 28 až 31, podle nichž se nedostatečné odůvodnění územního plánu týkalo zejména dosud nezastavěných pozemků v ploše P115, které byly nově zařazeny do zastavěného území, resp. plochy přestavby. Konkrétně konstatoval, že co se týče pozemků nacházejících se západně od pozemní komunikace, jednalo se z funkčního hlediska o plochy orné půdy, kam spadal rovněž pozemek parc. č. XD. Zdůraznil rovněž celkovou rozlohu plochy P115, která činí 2,01 ha. Z uvedeného tak nelze automaticky dovodit, že bezesporu existuje aktivní žalobní legitimace stěžovatele a) případně jiných vlastníků pozemků v dané lokalitě, resp. legitimace k podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy, rovněž ke všem ostatním pozemkům nacházejícím se v ploše P115, případně že byly tyto osoby včetně stěžovatele a) ve vztahu ke všem pozemkům v dané ploše dotčeny na jejich veřejných subjektivních právech. Není totiž úkolem soudu, aby v rámci návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy jakkoli předvídal budoucí správní rozhodnutí a případně podané žaloby proti nim, resp. aby vyhodnotil úspěch případných obdobných žalob a návrhů stěžovatele a) proti potenciálním správním rozhodnutím vydaným v budoucnu. Uvedené platí tím spíš, pokud krajský soud správně vyhodnotil, že část pozemků v ploše P115 byla již zastavěna (konkrétně se jednalo o pozemky v zahrádkářské osadě). Vzhledem k tomu, že se v případě těchto pozemků nejednalo již o neurbanizovanou zemědělskou půdu, nelze mít automaticky za to, že by i v takovém případě byl stěžovatel a) úspěšný se svým návrhem na incidenční přezkum opatření obecné povahy, tj. že by i v této části byl územní plán Hranice nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[52] V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že ačkoli v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, dospěl k závěru o možném dotčení na právech i vzdálenějších sousedů konkrétním územním řízením, nelze mít automaticky za to, že stěžovatel a) bude účastníkem každého územního řízení týkajícího se pozemků nacházejících se v ploše P115, resp. že bude disponovat aktivní žalobní legitimací k podání dalších žalob proti správním rozhodnutím a souvisejícím návrhům na incidenční přezkum územního plánu Hranice, jak předdeslal v kasační stížnosti.

[53] Vzhledem k odlišnostem mezi jednotlivými částmi plochy P115 a mezi jednotlivými pozemky tak v souladu se zásadou zdrženlivosti krajský soud zrušil územní plán Hranice pouze ve vztahu k pozemku parc. č. XD, nikoli v rozsahu celé plochy P115. Takovému postupu pak s ohledem na výše uvedené nelze ničeho vytknout.

[54] Pokud jde o námitku, že krajský soud nesprávně zamítl návrh na zrušení územního plánu Hranice rovněž v rozsahu pozemku parc. č. XE, Nejvyšší správní soud odkazuje na odst. 29 odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud v něm přesvědčivě vysvětlil, že předmětný pozemek prochází středem plochy P115, logicky tak byl do ní zahrnut. Nadto je zřejmé, že se jedná o pozemek pozemní komunikace, k níž nebyla přijata žádná změna, a i nadále tak bude sloužit jako dopravní spojení pozemků nacházejících se v lokalitě Stará štreka s ostatními částmi města. V této souvislosti ostatně stěžovatel a) namítl pouze



pokračování

nedostatečnou šířku a parametry pozemní komunikace pro zastavěné území, což však s nyní posuzovanou věcí, tj. posouzením zákonnosti a dostatečnosti odůvodnění územního plánu blíže nesouvisí.

[55] Stěžovatel a) dále namítl, že návrh na abstraktní přezkum nepodal z objektivních důvodů, jinak řečeno že nezákonnost územního plánu Hranice shledal až v důsledku zrušení podmínky zpracování regulačního plánu k úpravě dostatečné technické a dopravní zajištěnosti lokality Stará štreka, a proto proti územnímu plánu do uvedené doby nebrojil. Nejvyšší správní soud se však se stěžovatelem a) tvrzeným objektivním důvodem neztotožnil. Ke zrušení podmínky zpracování regulačního plánu totiž došlo rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení Krajským úřadem Olomouckého kraje již dne 28. 11. 2016, tj. zhruba půl roku po vydání předmětného územního plánu Hranice. Stěžovateli a) tak nic nebránilo v důsledku jím tvrzeného zjištění nezákonnosti územního plánu Hranice, kterou spojoval mimo jiné s nedostatečnou dopravní a technickou vybaveností dotčené lokality, proti němu včas brojit návrhem na abstraktní přezkum. Lhůta stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s. totiž v době vydání citovaného rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ještě neuběhla. Nejvyšší správní soud pak doplňuje, že krajskému soudu v posuzovaném případě nelze vytýkat, že neposoudil zákonnost popsaného rozhodnutí, kterým byla zrušena podmínka zpracování regulačního plánu pro lokalitu Stará štreka. Toto rozhodnutí totiž není předmětem přezkumu nyní posuzované věci, nadto bylo možné proti němu brojit samostatným návrhem.

[56] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele a), že lokalita Stará štreka není pro budoucí zástavbu rodinnými domy dostatečně technicky, bezpečnostně a dopravně zabezpečena. Stěžovatel a) doplnil, že pozemní komunikace v této oblasti nedosahuje minimální šířky a nevede podél ní volný pás pro umístění inženýrských sítí, jedná se totiž pouze o „polní cestu“ spojující jednotlivé zemědělsky obhospodařované pozemky.

[57] Uvedenými námitkami totiž stěžovatel a) brojí zejména proti správnosti přijatého územního řešení v územním plánu Hranice. Jinak řečeno nijak nebrojí proti samotnému procesu zpracování a vydání územního plánu, ani proti odůvodnění územního plánu, nýbrž napadá konkrétní řešení lokality Stará štreka a poukazuje na jeho nedostatečnost, resp. nesprávnost vůči konkrétním územním poměrům v této lokalitě.

[58] Zkoumat správnost a proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu však může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky účastníka řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43 totiž *„není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“* Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku také poukázal na svou předchozí judikaturu, podle níž *„obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území ... je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí*

*územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.“ (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29).*

[59] V posuzovaném případě tak vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že konkrétní řešení dopravní, technické i bezpečnostní vybavenosti lokality Stará štřeka v územním plánu Hranice bylo otázkou územní samosprávy stěžovatele b). Jinak řečeno krajskému soudu v posuzovaném případě nepříslušelo zkoumat, zdali pozemní komunikace v ploše P115 naplňovala stanovené minimální technické parametry, případně zdali daná lokalita jako celek naplňovala stěžovatelem a) vyjmenované předpoklady. Uvedené platí s ohledem na skutečnost, že stěžovatel a) proti územnímu plánu Hranice nebrojil žádnými námitkami ani připomínkami, k nimž by se v procesu přijímání a vydávání územního plánu stěžovatel b) vyjádřil.

[60] Stěžovatel a) závěrem namítl, že krajský soud dostatečně neodůvodnil své závěry o nepřiznání ani částečné náhrady nákladů řízení. Provedený soudní přezkum územního plánu Hranice totiž nebyl zcela bezúčelný a jako takový byl způsoben zejména postupem stěžovatele b). Krajský soud tak neměl úspěch stěžovatele a) ve věci posuzovat mechanicky podle jediného kvalifikačního hlediska, tj. podle výměry dotčeného pozemku ve vztahu k celkové rozloze plochy P115.

[61] Krajský soud v odst. 50 odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že zrušil územní plán Hranice pouze v části, a to v rozsahu pozemku parc. č. XD, nikoli v rozsahu celé plochy P115, jak navrhoval stěžovatel a). Ten měl tedy v řízení před krajským soudem pouze částečný úspěch. Z logiky věci tak byl částečně úspěšný rovněž stěžovatel b), a to v rozsahu výroků II. a III. rozsudku.

[62] Za částečný úspěch ve věci v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části lze považovat situaci, pokud soud zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část v menším rozsahu, než požadoval navrhovatel. V případě částečného úspěchu ve věci má právo na náhradu nákladů ten účastník, jehož míra procesního úspěchu převažuje nad mírou procesního neúspěchu. Účastníku, který má na základě tohoto pravidla právo na náhradu nákladů řízení, se přizná náhrada části nákladů řízení ve výši odpovídající rozdílu mezi mírou procesního úspěchu a mírou procesního neúspěchu. Při kvantifikaci míry procesního úspěchu je třeba vycházet z celkového kontextu daného řízení a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení musí spravedlivě odrážet průběh a výsledek sporu. Vzhledem k tomu, že krajský soud v posuzovaném případě zrušil opatření obecné povahy pouze v rozsahu pozemku parc. č. XD, nikoli v rozsahu celé plochy P115, jak navrhoval stěžovatel a), je nutno dospět k jasnému závěru, že stěžovatel a) měl úspěch v méně než polovině posuzované věci, přičemž úspěšnějšímu stěžovateli b) žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

[63] Z uvedeného tak vyplývá, že krajský soud správně nepřiznal žádnému z účastníků řízení (byť částečnou) náhradu nákladů řízení. Vycházel tak z předpokladu částečné úspěšnosti a částečné neúspěšnosti obou účastníků. Z odůvodnění napadeného rozsudku zároveň nevyplývá, že by za rozhodnou shledal právě výměru zmíněného pozemku ve vztahu k rozloze celé napadené plochy P115, jak tvrdil stěžovatel a). Popsanému postupu krajského soudu i souvisejícímu nákladovému výroku tak nelze ničeho vytknout.

[64] Nejvyšší správní soud proto ke kasační stížnosti stěžovatele a) uzavírá, že krajský soud posoudil výše specifikované sporné právní otázky správně a své závěry řádně odůvodnil. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. tak nebyly ve vztahu k výrokům II., III. a IV. napadeného rozsudku naplněny.

*Kasační stížnost stěžovatele b)*

[65] Stěžovatel b) v kasační stížnosti odkázal na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*, jak již bylo zmíněno.

[66] Stěžovatel b) nejprve namítl, že důvody vymezení plochy P115 jako plochy přestavby vysvětlil již ve vyjádření ze dne 4. 3. 2022, přičemž v něm ilustroval historický vývoj zastavěného území v lokalitě Stará štreka podle stavebního zákona, a to již před vydáním územního plánu Hranice. Doplnil, že předmětná lokalita byla podle § 58 stavebního zákona zastavěným územím, a proto je nelogické po něm požadovat, aby tuto skutečnost do územního plánu podrobně sepisoval. Nadto se podle něj v posuzovaném případě nejedná o změnu původního územního plánu, nýbrž o vydání nového územního plánu, a to bez ohledu na to, že územní plán Hranice přebírá některé náležitosti z původního územního plánu. Vymezení lokality Stará štreka jako nezastavěného území přitom v původním územním plánu bylo zapříčiněno odlišným vymezením zastavěného území ve starém znění stavebního zákona.

[67] Krajský soud již v odst. 28 odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že pozemky, na nichž se nyní nachází plocha P115, byly vymezeny pouze částečně jako zastavěné území, a to v rozsahu pozemků zahrádkových osad. Pozemky nacházející se západně od pozemní komunikace, včetně předmětného pozemku parc. č. XD, se v zastavěném území nenacházely. Stěžovatel b) pak následně v územním plánu Hranice všechny zmíněné pozemky zařadil do plochy P115 vymezené jako plocha přestavby.

[68] Institut zastavěného území je jedním z nástrojů územního plánování, coby zásadního prostředku regulace využití území, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Předpoklady pro udržitelný rozvoj území územní plánování zajišťuje soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Veřejný zájem na využití území je pak soustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezení zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny. Jedině ve vymezených zastavěných územích a zastavitelných plochách je možné uplatnit zjednodušující postupy při umisťování a povolování staveb (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS).

[69] Zastavěné území se vymezuje územním plánem (§ 58 odst. 3 stavebního zákona) nebo na žádost obce samostatným postupem (§ 59 a § 60 stavebního zákona). Pokud obec nemá vymezeno zastavěné území ani jedním z těchto způsobů, je podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí, tj. intravilán obce.

[70] Ačkoli lze souhlasit se stěžovatelem b), že se v posuzovaném případě nejedná o další změnu původního územního plánu, nýbrž o nový územní plán, Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře vymezil, že řádné odůvodnění vymezení nových zastavitelných či zastavěných ploch je úkolem i pořizovatele nového územního plánu, nikoli jen změny již platného územního plánu. Již v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS, totiž konstatoval, že „na proces pořizování nového územního plánu se totiž nepochybně vztahuje § 18 odst. 4 stavebního zákona, dle něhož je cílem územního plánování určit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Úkolem pořizovatele územního plánu je dle § 53 odst. 4 přezkoumat soulad návrhu územního plánu právě s cíli územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona musí být výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem dle § 53 odst. 4 stavebního zákona a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.“ K tomu je ještě vhodné připojit poznámku, že byť přijímání nového územního plánu zpravidla vede ke změně uspořádání území, musí pořizovatel územního plánu respektovat, že územní plánování je činností kontinuální. Nejde samozřejmě o to, aby nově přijímaná územně plánovací dokumentace kopírovala dokumentaci předchozí. Naopak, vždy je třeba mít na paměti požadavek aktuálnosti územního plánování, tedy nutnost prověřit, zda realizace dříve předpokládaných záměrů v území je stále aktuální, a navrhnout řešení, která by se vypořádala se současnými potřebami obce.

[71] Podle závěrů citovaného rozsudku tak byl stěžovatel b) povinen řádně vyhodnotit účelné využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch, a to s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Na odůvodnění těchto otázek je třeba klást zvýšené požadavky, neboť vymezení zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu, tím spíše, dochází-li přitom ke kolizi se zájmem na ochraně životního prostředí (typicky vymezení zastavitelné plochy v dosud nezastavěném území na okraji obce na přechodu do volné krajiny). Zájem na rozvoji obce samozřejmě může s ohledem na konkrétní okolnosti případu převážet nad zájmem na ochraně životního prostředí, nezbytným předpokladem ovšem je, že potřeba rozvoje bude prokázána detailní a ucelenou analýzou stávajícího stavu (zejména možnosti využití stávajících ploch) a prognózy budoucího vývoje založené na realistických očekáváních.

[72] Nejvyšší správní soud dále v již citovaném rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, konstatoval, že „podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění

pokračování

*opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“*

[73] Vzhledem k výše uvedenému tak bylo povinností stěžovatele b) i při pořizování nyní posuzovaného územního plánu řádně odůvodnit, z jakých důvodů zařadil celou plochu P115 do zastavěného území, resp. plochy přestavby. K argumentaci stěžovatele b), že v souladu s § 58 stavebního zákona se pozemky zahrádkářských kolonií zahrnují do zastavěného území, což nemusel podrobně odůvodňovat, Nejvyšší správní soud konstatuje, že bytí není nutné trvat na podrobném odůvodnění výše popsaných skutečností, muselo odůvodnění opatření obecné povahy obsahovat alespoň základní úvahy a závěry stěžovatele b) ohledně nového vymezení konkrétního území jako zastavěného. Krajský soud přitom nijak nepopíral závěry stěžovatele b) ohledně zahrádkových kolonií, které spadají podle stavebního zákona do zastavěného území. Zdůraznil však, že plocha P115 zahrnuje i pozemky, které do zastavěného území v původním územním plánu nebyly zařazeny a které se nacházely v neurbanizované zóně zemědělské půdy navazující na volnou krajinu. Ostatně sám stěžovatel b) uvedl, že pozemky odpovídající zahrádkářské kolonii zařadil v souladu s § 58 stavebního zákona do zastavěného území, ostatní pozemky v lokalitě Stará štreka pak byly součástí neurbanizované zóny zemědělské výroby. Přesto i posledně uvedené pozemky zařadil do zastavěného území jako celku vymezeného v ploše P115 v územním plánu Hranice. Z jeho odůvodnění však nebylo vůbec zřejmé, proč rovněž tyto pozemky stěžovatel b) vymezil za zastavěné, resp. součást plochy přestavby. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani tvrzení stěžovatele b), že ke změně pozemků zahrádkářských kolonií s jednotlivými rekreačními objekty na zastavěné území došlo z části již při změně č. 9 původního územního plánu. Krajský soud totiž stěžovateli b) vytýkal zejména skutečnost, že řádně neodůvodnil zařazení do zastavěného území zejména pozemků, které objektivně zastavěny nebyly, jednalo se o pozemky chráněné zemědělským půdním fondem a z hlediska funkčního hlediska byly zařazeny mezi ornou půdu. Správně rovněž zdůraznil, že se jedná o odůvodnění plochy o rozloze 2,01 ha, u níž došlo k zásadní změně z využití rekreačního či zemědělského na zástavbu rodinnými domy.

[74] Ačkoli lze stěžovateli b) přisvědčit, že nebyl povinen vzhledem k velikosti města Hranice v územním plánu podrobně odůvodňovat zařazení jednotlivých pozemků nacházejících se nyní v ploše P115, je nutné rovněž podle judikatury Nejvyššího správního soudu trvat alespoň na obecných úvahách podložených příslušnými ustanoveními právních předpisů. Krajský soud tak nekladl na stěžovatele b) nepřiměřené nároky na podrobnosti odůvodnění územního plánu Hranice. Již v rozsudku ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198, č. 3557/2017 Sb. NSS, ostatně Nejvyšší správní soud uvedl, že „*samotná rozsáhlost území regulovaného územním plánem totiž může odůvodnit jen nižší podrobnost odůvodnění, ne však absenci alespoň stručného vysvětlení rozhodovacích důvodů.*“ V tomto smyslu je rozhodná rovněž otázka, zdali byly podány připomínky či námitky. V případě, že by brojil stěžovatel a) proti zařazení konkrétních pozemků do plochy přestavby, případně proti ploše P115 jako takové, nároky na podrobnost odůvodnění územního plánu by v tomto hledisku odpovídajícím způsobem vzrostly. Stěžovatel a) však byl při procesu zpracování územního plánu pasivní, úkolem stěžovatele b) tak bylo poskytnout alespoň obecné úvahy o zařazení plochy P115 jako celku do ploch přestavby, což však nesplnil.

[75] Pokud jde o námitku stěžovatele b), že vzhledem k rozšíření zástavby rodinnými domy v sousední lokalitě rozšířil zastavěné území i na zahrádkářskou kolonii rovněž v lokalitě Stará štreka, s níž v územním plánu nakládal jako s celkem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se bezesporu jedná o oprávnění stěžovatele b) v souladu s právem na samosprávu upravit vlastní území na základě odůvodněných potřeb jeho občanů. Citovaný závěr by však měl své opodstatnění zejména v odůvodnění územního plánu Hranice.

[76] Pokud jde o plochu přestavby, Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 220/2016 konstatoval, že *„kategorii ploch přestavby je (při nedostatku jakékoliv další práce s tímto pojmem v platném právu) podle Nejvyššího správního soudu třeba chápat pouze jako zdůraznění potřebnosti změny v regulovaném území v souvislosti s jeho (zpravidla) nevyhovujícím stávajícím stavem. Přitom může jít jak o plánované změny pozemků již dříve zastavitelných (zastavěných), tak i o změny pozemků doposud nezastavitelných, resp. umístěných v nezastavěném území. Druhá a třetí část definice ploch přestavby totiž hovoří o plochách vymezených k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, aniž by takové území omezovala na zastavěné území, resp. stávající zastavitelné plochy. Navíc nelze z právní normy ani dovodit, že by obnova znehodnoceného území musela mít podobu výstavby na takto vymezeném území. Obnova a opětovné využití ploch přestavby tak může spočívat též ve vymezení plochy, která není určena k zastavění, např. znehodnocené území na pozemku využívaném jako nelegální skládka odpadů (ať již z hlediska dosavadní územně plánovací dokumentace šlo o plochu nezastavěného území, nebo zastavitelnou, avšak nezastavěnou či přímo v zastavěném území) může spočívat v jeho plánované revitalizaci a proměně v budoucí park či plochu v rámci nezastavěného území.“*

[77] Stěžovatel b) tak byl podle výše uvedeného povinen srozumitelně v rámci odůvodnění územního plánu Hranice nejen uvést důvod, proč určitou plochu vymezil nově jako plochu přestavby (otázka potřebnosti změny), ale jde-li o plochu původně v nezastavěném území, vysvětlit mj. též, proč byla navržena její transformace na plochu zastavěnou, tj. proč z hlediska cílů a úkolů územního plánování nebylo vhodnějším toto znehodnocené nezastavěné území transformovat na jinou kategorii území. Podle citovaného rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 220/2016 současně měl stěžovatel b) vymezit, z jakých důvodů je třeba celé území dotčené změnou územního plánu považovat za znehodnocené (proč není schopno v rámci daného funkčního určení nadále plnit své funkce), popř. proč je třeba i související plochy s plochou znehodnocenou do změny zahrnout a proč nebylo vhodné nápravu nežádoucího stavu zajistit při zachování rozsahu nezastavěného území.

[78] Nejvyšší správní soud však ve shodě s krajským soudem konstatuje, že z odůvodnění územního plánu Hranice nevyplývají výše vyjmenované okolnosti, z nichž by bylo patrné zařazení celé plochy P115 do ploch přestavby. Uvedené se pak týká zejména pozemků, na nichž se nenacházela zahrádková osada, jak konstatoval již krajský soud. Ten proto dospěl ke správnému závěru, že odůvodnění územního plánu Hranice je v této části nepřezkoumatelné. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani tvrzení stěžovatele b), že opatření obecné povahy je spíše normativním správním aktem, čemuž odpovídá míra jeho odůvodnění. Právě odůvodnění totiž krajský soud správně shledal v posuzovaném případě za nedostatečné. Nebylo zároveň úkolem krajského soudu zkoumat vhodnost či správnost zařazení lokality Stará štreka do plochy určených k zástavbě rodinnými domy. Vzhledem k podstatě nyní posuzované věci totiž bylo jeho úkolem jen posoudit dostatečnost vysvětlení závěrů stěžovatele b) v územním plánu, což v napadeném rozsudku učinil.

pokračování

[79] Namítl-li stěžovatel b), že pozemek parc. č. XD je součástí zastavěného území, jelikož jeho západní část (2/3 celkové rozlohy) se nachází v intravilánu a východní část (1/3 celkové rozlohy) je stavební prolukou, Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmý logický smysl této argumentace. Pokud totiž zastavěné území stěžovatel b) podle svých tvrzení vymezil již v původním územním plánu a následně tak učinil v nyní posuzovaném územním plánu Hranice, není soudu zřejmé, proč stěžovatel b) nově v kasační stížnosti odkazuje na intravilán města. Nadto sám tvrdil, že celá plocha P115 spadá do zastavěného území, a to včetně předmětného pozemku. Nejvyššímu správnímu soudu tedy není zřejmé, z jakého důvodu nově pozemek parc. č. XD fdělí na jednotlivé části sestávající ze součásti intravilánu a stavební proluky.

[80] Stěžovatel b) dále namítl, že odůvodnění záboru zemědělské půdy v územním plánu Hranice bylo dostatečné, a to zejména proto, že lokalitu Stará štreka zařadil do ploch přestavby, nebyl proto povinen zábor zemědělské půdy extenzivně a příliš podrobně odůvodňovat. Takový požadavek by totiž byl nepřiměřený. Doplnil, že již před vydáním územního plánu Hranice se v předmětné lokalitě nacházelo z převážné části zastavěné území zahrádkovými osadami, které mají svým využitím blíže k zástavbě rodinnými domy než zemědělskému hospodaření.

[81] Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu platí, že *pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno především odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany. Podle odst. 3 téhož ustanovení zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.*

[82] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS, dospěl k závěru, že účelem výše citovaných ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je kvantitativní ochrana zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti. Doplnil, že „z § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jednoznačně plyne, že pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace jsou povinni řídit se zásadami ochrany uvedenými v § 4 téhož zákona, navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.“

[83] Obecné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu by tak bylo možno akceptovat ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoli však ve vztahu k I. třídě ochrany, a to zvláště v situaci, kdy na kvalitu zabrané zemědělské půdy upozornil sám stěžovatel b) v odůvodnění územního plánu. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku zdůraznil, že „*má-li dojít v důsledku vydání územního plánu k záboru vysoce kvalitní zemědělské půdy, je legitimní požadovat, aby pořizovatel územního plánu zvláště u každé plochy (popř. souhrnně ve vztahu k určité lokalitě)*

*odůvodnil, proč je toto řešení nezbytné.*“ Na to však stěžovatel b) rezignoval, jak ostatně akcentoval již krajský soud v odst. 42 a 43 odůvodnění napadeného rozsudku.

[84] Stěžovatel b) dále namítl, že nelze srovnávat jednotlivé části města Hranice. Konkrétně místní část Drahotuše totiž může mít jiné požadavky na plochy pro bydlení než místní část Hranice-město. Z tohoto důvodu se musí lišit i odůvodnění záboru zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany. Doplnil, že s ohledem na závěry krajského soudu by nebylo možné umisťovat stavby na pozemcích se zemědělskou půdou I. třídy ochrany. V posuzovaném případě přitom jiné území mimo I. třídy ochrany zemědělského půdního fondu neexistovalo, a proto na něj ani v odůvodnění územního plánu Hranice neodkazoval.

[85] Nejvyšší správní soud uvedeným námitkám nepřisvědčil. Stěžovatele b) totiž nezbavila povinnosti řádně odůvodnit nutnost záboru vysoce kvalitní zemědělské půdy I. třídy ochrany za účelem výstavby rodinných domů ani skutečnost, že místní část Drahotuše může mít specifické místní podmínky. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani tvrzení stěžovatele b), že se bude lišit rovněž odůvodnění záboru zemědělské půdy ve vztahu k jednotlivým místním částem. Krajský soud nadto stěžovateli b) nezakázal jakoukoli výstavbu v lokalitě Stará štreka, nýbrž mu vytkl nedostatečné odůvodnění odejmutí zemědělské půdy nejvyšší třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu v lokalitě, kde se nacházely pozemky s ornou půdou či pozemky zahrádkářských kolonií.

[86] V průběhu pořizování územního plánu tak nedošlo ke zdůvodnění nutnosti vymezení plochy přestavby tvořené vysoce chráněnou zemědělskou půdou, natož pak ke zvážení, zda nejde stejný záměr (rozvoj sídla, vytváření nových ploch pro individuální bydlení apod.) řešit vymezením příslušných ploch v jiných částech města, tedy zda neexistují jiné, z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu přijatelnější varianty rozvoje individuálního bydlení ve městě. Ani atraktivita či žádanost bydlení v předmětné lokalitě Stará štreka a případně odlišné místní podmínky totiž samy o sobě nejsou důvodem pro to, aby stěžovatel b) nehledal jiné varianty uspokojující tytéž potřeby, jež by však byly v menším pnutí s ochranou veřejného zájmu na ochraně kvalitní zemědělské půdy (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 AOs 1/2013).

[87] Se stěžovatelem b) lze souhlasit, že ochranu zemědělského půdního fondu není možné absolutizovat a vždy ji upřednostnit před jinými zájmy, pokud specifické místní podmínky nedovolují naplnit potřeby města v jiné lokalitě s méně kvalitní zemědělskou půdou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS). Jak však konstatoval v odst. 42 odůvodnění napadeného rozsudku již krajský soud, stěžovatel b) pouze obecně odkázal na skutečnost, že i v jiných částech města se nachází lokality s vysoce kvalitní zemědělskou půdou a v ostatních částech města brání výstavbě jiné zájmy na ochraně životního prostředí. Nijak konkrétně však nevysvětlil, z jakých důvodů zvolil právě lokalitu Stará štreka, která minimálně zčásti do té doby sloužila zemědělským účelům. Nejvyšší správní soud se nadto v této souvislosti neztotožňuje s paušálním tvrzením stěžovatele b), že zahrádkářské osady mají blíže k rekreačním plochám, a tedy k zástavbě rodinnými domy. Lze si totiž stejným způsobem představit ve větší míře zemědělské využití zahrádek v těchto osadách, a to právě v důsledku obhospodařování kvalitní zemědělské půdy. Nadto konkrétně stěžovatel b) nevysvětlil, z jakých důvodů s ohledem na částečnou zastavěnost zahrádkářských osad rekreačními objekty nepostačil zábor zemědělské půdy v rozsahu pozemků osad, a proč tak odejmul zemědělskou půdu rovněž na objektivně



pokračování

nezastavených pozemcích. Se stěžovatelem b) současně nelze souhlasit, že jiné řešení ve městě neexistovalo, a proto jej v odůvodnění územního plánu Hranice nezmiňoval. Sám totiž v příslušné části odůvodnění odkázal na jiné části města, kde by výstavba přicházela v úvahu. Následně však bez bližšího vysvětlení zvolil právě plochu P115.

[88] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že stěžovatel b) nedostál své povinnosti podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu dostatečně odůvodnit zábor nejkvalitnější zemědělské půdy pro účely zástavby rodinnými domy. Jak ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval již v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, závažné důvody pro zrušení opatření obecné povahy mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, např. zájem na ochraně životního prostředí (srov. rovněž rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS).

[89] Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti stěžovatele b) proto uzavírá, že krajský soud posoudil výše specifikované sporné právní otázky správně. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn ani ve vztahu k výroku I. napadeného rozsudku.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[90] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelů nejsou důvodné, a proto je podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty druhé a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému ze stěžovatelů právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech, neboť v něm měli pouze částečný úspěch z jedné poloviny ve vztahu k příslušnému výroku, jímž byla kasační stížnost protistrany zamítnuta. Osoba zúčastněná na řízení má pak v souladu s § 60 odst. 5 a § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení o kasační stížnosti, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace ovšem v posuzované věci nenastala. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl také o tom, že žádný z účastníků ani osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

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

V Brně dne 30. května 2023

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu