



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvie Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci navrhovatelů: a) **B. K.**, b) **Klidné Jehnice, z. s.**, se sídlem Havláskova 242/12, Brno, oba zast. Mgr. Luděk Šíkolou, advokátem se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, proti odpůrci: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, zast. Mgr. Pavlem Riškem, advokátem se sídlem Jakubská 156/2, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) MUDr. O. R.**, **II) MUDr. K. R.**, **III) M. Š.**, **IV) S. M.**, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 5/2021 vydaného usnesením Zastupitelstva statutárního města Brna jako změna Územního plánu města Brna B36/07-II MČ Brno-Jehnice, k. ú. Jehnice, ulice Blanenská, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2022, č. j. 66 A 1/2022-688,

t a k t o :

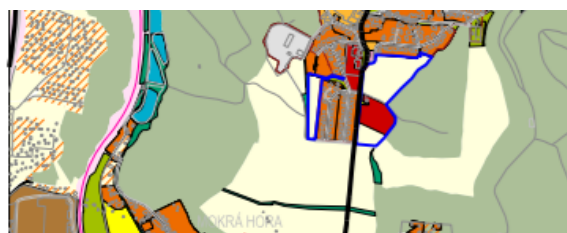
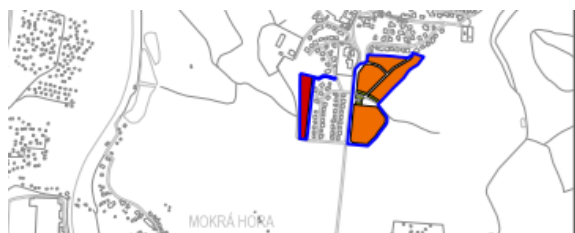
- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Navrhovatelé ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Brně bránili proti změně Územního plánu města Brna v městské části Jehnice (na obrázku níže vlevo). Konkrétně se jednalo o změnu ploch občanského vybavení – školství (červená) a ploch zemědělského půdního fondu (světle žlutá) na plochy čistého bydlení (oranžová) a změnu ploch zemědělského půdního fondu na plochy občanského vybavení – školství na ulici Blanenská.

Tyto plochy sousedí i s pozemkem navrhovatelky a). Navrhovatel b) je spolek, jehož hlavní činností je ochrana životního prostředí a má přímý vztah k lokalitě dotčené opatřením obecné povahy.



[2] Krajský soud návrh zamítl. Připustil, že odůvodnění změny územního plánu mohlo být obsáhlejší a komplexnější, není však nepřezkoumatelné. Urbanistická logika přijatého řešení je zřejmá. Odpůrce vypořádal námitky navrhovatelů. Vymezení dotčených pozemků jako zastavitelných ploch nepředstavuje závažný zásah do krajinného rázu a životního prostředí v lokalitě. Vadu, pro kterou by bylo nutné změnu územního plánu zrušit, neshledal krajský soud ani ve stručném odůvodnění záboru zemědělské půdy.

II. Kasační stížnost a další podání

[3] Navrhovatelé (stěžovatelé) v kasační stížnosti namítají nezákonnost vymezení nových zastavitelných ploch z důvodu nesprávného posouzení § 18 odst. 4, § 53 odst. 5 písm. f) a § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a nedodržení požadavků § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Nezákonný je dále zábor zemědělského půdního fondu včetně stanoviska Ministerstva životního prostředí jako dotčeného orgánu kvůli nesplnění podmínek podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

[4] Podle stěžovatelů krajský soud chybně posoudil možnost dodatečně odůvodnit změnu územního plánu v řízení před soudem i otázku, zda je přípustné odsouvat řešení střetů v území do navazujících řízení. Otázku proporcionality změny územního plánu krajský soud neposoudil vůbec.

[5] Odpůrce podle stěžovatelů dostatečně nevypořádal námitky uplatňované během pořizování změny územního plánu. Krajský soud pochybil, pokud vypořádání námitek shledal dostatečným. Ve vztahu ke všem námitkám stěžovatelé namítají nedostatečné vypořádání argumentace týkající se zhoršení stavu životního prostředí, zvýšení hlukové zátěže, zhoršení stavu ovzduší, zvýšení dopravní zátěže, nedostatečné ochrany zemědělského půdního fondu, efektu suburbanizace, zvýšení teploty v území a nevypořádání se s navrhovanými alternativami vhodných územních řešení.

[6] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Je přesvědčen o účelovém založení stěžovatele b). K námitce nedostatečného prokázání potřeby vymezit nové zastavitelné plochy odpůrce odkázal na vybrané pasáže změny územního plánu. Dodal, že posuzovaná oblast je jako „územní potenciál proporcionálního rozvoje městských částí“ vymezena již v územním plánu z roku 1994. Za splněné považuje odpůrce i podmínky podle stavebního zákona a zákona o ochraně zemědělského půdního

pokračování

fondy. Odpůrce zdůraznil veřejný zájem na dosažitelnosti bydlení. K námitce nezákonnosti stanoviska Ministerstva životního prostředí uvedl, že stěžovatelé lpí na formální šíři odůvodnění, nikoli na jeho výstižnosti. Odpůrce neshledal ani zásah do krajinného rázu, neboť dané území nemá významné pohledové horizonty či jiné hodnoty.

[7] Podle odpůrce nenastala situace, že by krajský soud dodatečně odůvodnil změnu územního plánu či nepřipustně překlenul její tvrzené nedostatky. Vše plyne ze správního spisu. Odsun řešení střetů v území do navazujících procesů vyslovený krajským soudem je správný. Odpůrce podotýká, že jelikož nedojde k zásahu do práv stěžovatelů, nedojde ani k aplikaci principu proporcionality. V urbanizovaných oblastech je navíc návrh nové výstavby přirozeným a logickým využitím nezastavěného území. Odpůrce nesouhlasí ani s tvrzením o nedostatečném vypořádání námitek. Odkazuje na Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (SEA) a vypořádání námitek v rámci odůvodnění změny územního plánu. Tvrzení stěžovatelů jsou podle něj účelová.

[8] MUDr. K. R. [osoba zúčastněná na řízení II]) ve vyjádření uvedl, že stěžovatel b) se označuje za zástupce veřejnosti, jehož podpořilo 547 občanů. Změnu územního plánu však petici podpořilo 617 občanů města Brna. K dotčení práv stěžovatelů tedy nedošlo buď vůbec, či jen minimálně. MUDr. K. R. dále poukázal na možné zneužití práva ze strany stěžovatelů. Stěžovatelka a) od něj a jeho bratra koupila pozemek, který vyňala ze zemědělského půdního fondu a postavila na něm dům. Nyní mají stěžovatelé společný cíl zabránit další výstavbě.

[9] Stěžovatelé se v replice ohradili proti tvrzení o motivaci osobní rovinou. Vyjádření podle nich nepřinesla novou relevantní argumentaci.

[10] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

III.1. (Ne)přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[12] Nejvyšší správní soud (NSS) se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Podle stěžovatelů krajský soud nepřezkoumatelně vypořádal otázku dodržení požadavků § 18 odst. 4 stavebního zákona, proporcionality změny územního plánu a nezohlednil argumentaci uplatněnou v replice ze dne 6. 5. 2022 a při ústním jednání dne 7. 6. 2022.

[13] Pokud jde o nezohlednění argumentace stěžovatelů, NSS upozorňuje, že stěžovatelé neupřesnili, které námitky z repliky, případně z ústního jednání, krajský soud pominul. NSS, který se nepřezkoumatelností zabývá i z úřední povinnosti, takové pochybení neshledal. Stěžovatelé v replice i ve vyjádření při ústním jednání většinou opakovali tvrzení předestřená v návrhu. Krajský soud proto podle NSS nepochybil, pokud v odůvodnění rozsudku výslovně nezmínil repliku a pouze shrnul, že stěžovatelé během celého řízení před

soudem setrvali na svém procesním postoji. Namítanou argumentací se navíc krajský soud zabýval.

[14] Z napadeného rozsudku je patrný i postoj krajského soudu k souladu změny územního plánu s § 18 odst. 4 stavebního zákona. Cíle územního plánování dané tímto ustanovením se totiž promítají do konkrétních ustanovení stavebního zákona, jimiž se krajský soud zabýval v části VI. a) rozsudku. Změnu územního plánu krajský soud považoval za souladnou s namítanými ustanoveními a související námitky přiměřeně vypořádal. Z rozsudku je tedy patrné, jak krajský soud nahlížel na otázku dodržení požadavků na ochranu nezastavěného území.

[15] Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný ani z důvodu nevypořádání námitky proporcionality. Krajský soud zdůraznil, že algoritmus přezkumu opatření obecné povahy byl upraven novelizací zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., jež zakotvila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Body, v nichž stěžovatelé proporcionality změny územního plánu namítají, krajský soud přezkoumatelně vypořádal.

[16] Lze připomenout, že soud není povinen podrobně reagovat na každou dílčí námitku. Absence odpovědi na argument účastníka řízení v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Zejména u velmi obsáhlých podání by tento přístup vedl k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivit a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se soud vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé dílčí a související námitky (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130).

[17] NSS uzavírá, že nepřezkoumatelnost není projevem subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak podrobně by měl krajský soud rozsudek odůvodnit, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Takovou vadu napadeného rozsudku však kasační soud neshledal.

III.2. (Ne)přezkoumatelnost změny územního plánu

[18] Stěžovatelé dále namítají, že odpůrce nedostatečně vypořádal námitky, které uplatnili v procesu přijímání změny územního plánu.

[19] Jak správně podotkl krajský soud, na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě rozhodnutí správního orgánu. Nelze však pominout, že z hlediska soudního přezkumu je rozhodnutí o námitkách konzumováno aktem vyššího stupně, jehož je součástí. V posuzované věci tedy nelze rozhodnutí o námitkách posuzovat mimo kontext změny územního plánu. Požadavky NSS na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu vůči zastupitelstvu obce nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který narušuje systém územního plánování a právních jistot občanů, a jde tak o nepřipustný zásah do práva na samosprávu (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013,

pokračování

sp. zn. III. ÚS 1669/11, případně na rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018-84, či ze dne 22. 8. 2022, č. j. 7 As 190/2020-67).

[20] NSS k tomu dodává, že pouze fakt, že odůvodnění územního plánu je obecné, není automatickým důvodem jeho zrušení. Jinak by tomu bylo, pokud by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak chybělo (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29).

[21] Postup krajského soudu odpovídá judikatuře týkající se přezkumu územně plánovací dokumentace. Vypořádání námitek je nutné hodnotit v kontextu celého odůvodnění změny územního plánu, neboť je jeho součástí (rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2020, č. j. 10 As 100/2018-48). Krajský soud nepochybil, pokud odkázal při přezkumu územního plánu na jeho jinou část. Navíc nelze hypoteticky předpokládat, že by obsah napadené změny územního plánu byl jiný, pokud by se odpůrce s určitou námitkou výslovně vypořádal v rozhodnutí o námitce, a ne v jiné části napadeného opatření obecné povahy (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018-84). Ze strany krajského soudu jde o odůvodnění stručné, nicméně dostačující.

[22] Stěžovatelé tvrdí, že ačkoli všechny jejich námitky spojuje ochrana životního prostředí, odpůrce tuto otázku dostatečně nevypořádal. Takovou námitku však stěžovatelé neuplatnili před krajským soudem. Nesouhlasili pouze s konkrétním vypořádáním některých námitek ze strany odpůrce, a sice námitky změny funkčního využití pozemků, nedostatečného vypořádání hlukové zátěže, znečištění ovzduší, zvýšení dopravní zátěže, nezákonného záboru zemědělského půdního fondu, degradace bydlení a nežádoucí suburbanizace, zásahu do krajinného rázu, zásahu do životního prostředí v podobě vymezení zastavitelných ploch na území využívaném k rekreaci, nezohlednění zájmu na ochraně významného krajinného prvku, nerespektování krajinného rázu lokality a prostupnosti krajiny, nevhodnosti vymezení zastavitelných rozvojových ploch dle změny územního plánu, nevypořádání hlukové zátěže a zvyšování teploty v lokalitě. Vypořádáním konkrétních námitek se krajský soud zabýval.

[23] NSS souhlasí s tím, jak krajský soud posoudil odpůrcovo vypořádání námitek týkající se hluku. Stěžovatelé nezohledňují vysvětlení otázky tvrzené vnitřní rozpornosti posouzení zvýšené dopravní zátěže a nadále tvrdí, že ji krajský soud neobjasnil. Zároveň však nepřináší polemiku s názorem vysloveným v rozsudku.

[24] NSS nesouhlasí se stěžovateli, že odkaz krajského soudu na vypořádání námitek zvýšení hlukové zátěže v rámci námitek zhoršení stavu ovzduší je nepřipadný. Krajský soud totiž poukazoval na to, že stěžovatelé upozorňovali na nemožnost „odsunu problému“ do navazujících územních řízení. V tomto ohledu je vypořádání krajského soudu v bodech 76 a 77 rozsudku přiléhavé. Stejně jako v případě hlukové zátěže jsou i pro znečištění ovzduší stanoveny hygienické limity, jejichž plnění je v navazujících řízeních nutné zohlednit. Vliv možné výstavby nelze přesně predikovat. S ohledem na to, že se nejedná o významné zdroje znečištění, a hygienické limity v lokalitě byly spolehlivě plněny, však nelze s navrženou změnou očekávat negativní nadlimitní vliv na ovzduší.

[25] NSS nesouhlasí ani s tvrzením o nedostatečném vypořádání námítky týkající se zvýšení dopravní zátěže. Stěžovatelé v námitkách uvedli, že odpůrce nezohlednil zvýšení dopravy související s výstavbou v minulosti (jinou, než řešila tato změna územního plánu). Krajský soud souhlasil s odpůrcem, který se v obecné rovině zabýval odhadovaným nárustem dopravy souvisejícím s možnou výstavbou pouze v území řešeném změnou územního plánu. Uzavřel, že odpůrcův odhad odpovídá rozsahu podrobnosti a míře konkrétnosti, jakou má mít územní plán. Z odpůrcova posouzení podle krajského soudu plyne, že vymezené plochy negenerují významnější zátěž. S tímto závěrem NSS souhlasí.

[26] Posouzení námitek stěžovatelů týkajících se zemědělského půdního fondu se NSS bude podrobně věnovat v další části argumentace (část III.3.B tohoto rozsudku).

[27] Stěžovatelé nesouhlasí ani s vypořádáním námítky suburbanizace. Upozorňují, že prostorová dekoncentrace obyvatel a jeho aktivit do okrajových částí města je spojena s nárustem individuální automobilové dopravy, neboť rezidenti dojíždí do jádrového města, ale také se na okrajích měst rozvíjí komerční centra. Využívání individuální automobilové dopravy pak podle stěžovatelů negativně ovlivňuje krajinu ve městě. Stěžovatelka a) námitku vznášela z pozice dotčeného vlastníka a stěžovatel b) z pozice dotčeného spolku. NSS k tomu uvádí, že stěžovatelka a) tuto svou námitku suburbanizace koncipovala obecně a nespojila ji s dotčením svých práv. Proto krajský soud nepochybil, pokud ji odkázal na vypořádání námítky stěžovatele b) na s. 173 odůvodnění změny územního plánu.

[28] Stěžovatelé však nesouhlasí ani s tímto vypořádáním, neboť zde odpůrce podle nich alibisticky popírá efekt suburbanizace. NSS k tomu uvádí, že stejně jako krajský soud neshledal, že by odpůrce při vypořádání této námítky pochybil. Jelikož je územní plán výsledkem politické úvahy zastupitelstva obce a projevem jejího práva na samosprávu, nejsou soudy oprávněny zasahovat do změny územního plánu pouze proto, že by se přijaté řešení mohlo jevit méně vhodným s ohledem na efekt suburbanizace. Ve shodě s odpůrcem NSS poukazuje na to, že u vymezených ploch se nachází zastávka městské autobusové hromadné dopravy, která zajišťuje pravidelné spojení do jádrové části města. Konkrétní posílení obsluhy městskou hromadnou dopravou s ohledem na rozvoj městské části či případná opatření k vyvinutí tlaku na snížení využívání individuální automobilové dopravy, pokud by byla v budoucnu považována za žádoucí, pak není nezbytné řešit na úrovni územního plánování. Podle SEA má navíc řešená změna územního plánu pozitivní vazbu na eliminaci hrozby pokračujících neřízených procesů, které způsobí odliv obyvatel mimo město a prohloubí problémy v provozní organizaci brněnské aglomerace (viz s. 72 odůvodnění změny územního plánu).

[29] Dále stěžovatelé namítli nedostatečné vypořádání námítky zvýšení teploty v území. Krajský soud podle nich „přehlédl“, že odpůrce námitku vypořádal tak, že zástavba se zahradami nemůže oproti orné půdě nepříznivě ovlivnit poměry v lokalitě. Dodali, že dotčené plochy jsou dlouhodobě zatravněny. Krajský soud upozornil na tvrzení odpůrce, že dotčená louka je dočasně zatravněná orná půda a její využití jako rekreační plochy je tedy „kolizní“. Současně uvedl, že se v městské části Jehnice nachází dostatek ploch pro rekreační aktivity (srov. s. 168 či 385 změny územního plánu). Podle NSS je podstatné, že se jedná o ornou půdu. Fakt, že není v současnosti k tomuto účelu využívána, neznamená, že by vlastníci pozemků nemohli začít půdu využívat jako zemědělskou. Nelze proto v tomto

pokračování

ohledu dovozovat změnou územního plánu způsobené negativní dopady ohledně zvýšení teploty v území.

[30] Stěžovatelé nesouhlasí ani s vypořádáním námitky alternativy vhodných řešení. Krajský soud k ní podle jejich názoru přiřadil zcela jiný obsah a argumentaci. Stěžovatelé v námitkách ke změně územního plánu i v návrhu na jeho zrušení namítali, že odpůrce neposoudil alternativní řešení, které navrhli. Toto alternativní řešení mělo spočívat ve vymezení ploch městské zeleně rekreační v části plochy, která je podle změny územního plánu určena pro bydlení. Krajský soud shledal vypořádání této námitky odpůrcem dostatečné (srov. body 71 a 72 rozsudku krajského soudu). Dále stěžovatelé navrhovali k využití pro bydlení i další plochy (podél jehnického potoka nebo v areálu bývalého pivovaru). V bodě 87 napadeného rozsudku krajský soud sice připustil, že se odpůrce navrženými alternativami výslovně nezabýval, přesto neshledal námitku důvodnou a odkázal na s. 410 odůvodnění změny územního plánu. Podle stěžovatelů tyto pasáže nesplňují požadavky na kvalifikované odůvodnění.

[31] NSS se neztotožnil ani s touto námitkou. Postup krajského soudu odpovídá judikatuře týkající se přezkumu územně-plánovací dokumentace; vypořádání námitek je nutné hodnotit v kontextu celého odůvodnění změny územního plánu. Krajský soud nepochybil, pokud odkázal při přezkumu územního plánu na jeho jinou část, ze které vyplývá, které alternativy odpůrce zvažoval. Lze opět dodat, že se jedná o odůvodnění stručné, nicméně dostačující.

III.3. Námitky nezákonnosti změny územního plánu

[32] Stěžovatelé namítají také vady řízení spočívající v posouzení věci bez opory ve spise, překlenování namítaných nedostatků úvahami krajského soudu a dodatečné odůvodňování ze strany odpůrce, které podle nich krajský soud nepřipustně přijal. Pro přehlednost se NSS těmto tvrzeným pochybením bude věnovat až při vypořádání námitek, jichž se podle stěžovatelů týkají.

[33] NSS úvodem připomíná, že přijetí územního plánu je otázkou politické úvahy zastupitelstva obce a projevem práva na samosprávu. Soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí principy zdrženlivosti, proporcionality a subsidiarity (rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2022, č. j. 10 As 197/2019-46). Soud zruší územní plán (či jeho část), pouze pokud byl zákon porušen v nadkritické intenzitě, jež zpochybňuje jeho zákonnost jako celku (rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010-103, bod 90, ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019-51, zejm. bod 29, či ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29, bod 26). Méně intenzivní vady opatření obecné povahy zásadně nemají vést k jeho zrušení (zrušení jeho části). „V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně

jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů.“ (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644).

III.3.A Vymezení zastavitelných ploch

[34] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že odpůrce nezákonně vymezil nové zastavěné plochy.

[35] Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona *územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*

[36] Součástí odůvodnění územního plánu musí být podle § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona mimo náležitosti určených správním řádem také *vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.* Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy vymezit změnou územního plánu pouze na základě *prokázání* jejich potřeby.

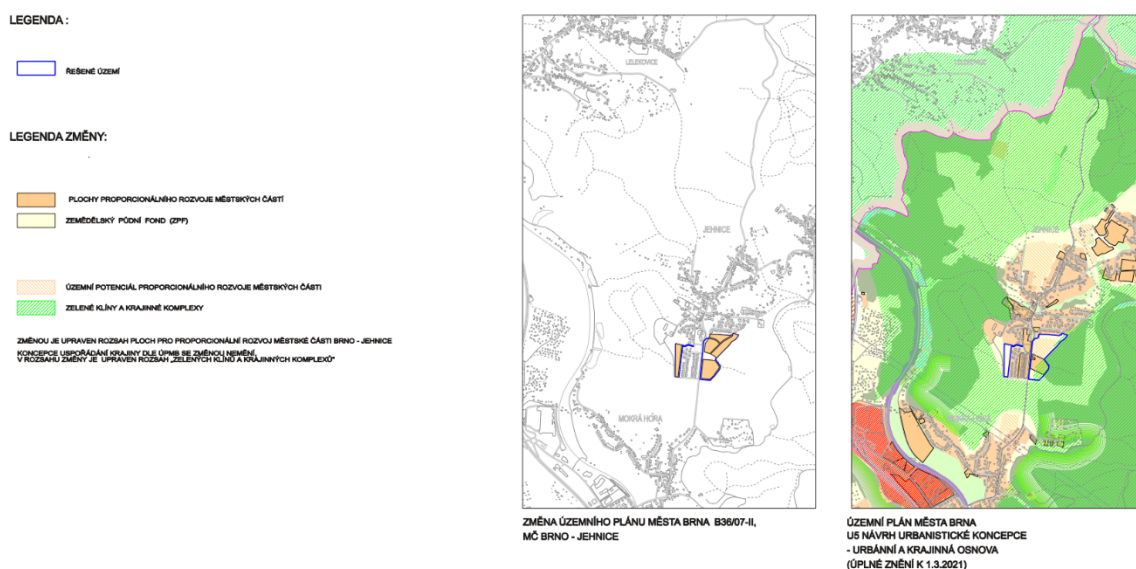
[37] Krajský soud podle stěžovatelů nezohlednil, že § 55 odst. 4 stavebního zákona vyžaduje kvalifikované odůvodnění. Přestože připustil, že chybí podrobná analýza a odůvodnění odpůrce mohlo být obsáhlejší a komplexnější, neshledal v tom pochybení. Odůvodnění změny územního plánu podle stěžovatelů postrádá také vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch ve smyslu § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona, jakož i odůvodnění, proč v lokalitě převažuje zájem na bydlení před zájmem na ochraně nezastavěného území a životního prostředí podle § 18 odst. 4 stavebního zákona.

[38] Jak již NSS uvedl, cíle § 18 stavebního zákona se promítají v dalších ustanoveních tohoto zákona. Při vymezování nových zastavitelných ploch je s ohledem na § 18 a § 55 odst. 4 stavebního zákona třeba prokázat nejen potřebu takového vymezení, ale také nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy. Je třeba zohlednit, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou takové plochy vymezeny a zda jsou využity (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 1 As 231/2019-37).

[39] Z odůvodnění změny územního plánu plyne, že v městské části Jehnice již nevyužité zastavitelné plochy nejsou. Krajský soud poukázal na to, že stěžovatelé „*uváděli konkrétní návrhy alternativních řešení rostoucí bytové potřeby i vymezení zastavitelných ploch*“, čímž připustili potřebu jejich vymezení. Odpůrce podle krajského soudu kromě informace, že v lokalitě nejsou volné zastavitelné plochy, odůvodňuje nutnost je vymezit také tím, že dotčené pozemky jsou součástí plochy označené v územním plánu jako „*územní potenciál proporcionálního rozvoje*“. Jak je patrné z výkresu, který je součástí změny územního plánu (U5 Návrh urbanistické koncepce – urbánní a krajinná osnova – výkres změny) a jež NSS

pokračování

připojil za tento bod rozsudku, část ploch, které jsou změnou územního plánu vymezeny jako plochy čistého bydlení, byla již dříve vymezena jako plochy zastavitelné (plochy občanského vybavení – školství) a část ploch v zemědělském půdním fondu byla označena jako územní potenciál proporcionálního rozvoje městské části. Převážná část nově vymezených ploch pro bydlení je situována do rozsáhlé územní proluky mezi stávajícími plochami pro bydlení a dříve vymezenou plochou pro veřejnou vybavenost. Posuzované území je navíc vymezeno v návaznosti na zastavěné území městské části.



[40] NSS si je vědom toho, že je třeba respektovat také kontinuitu rozvoje obce. Jak upozornil v rozsudku ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 97/2022-68, byť nelze kontinuitu územního plánování brát jako požadavek absolutní, nemůže se jednat o činnost nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Je proto žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu v zájmu právní jistoty a legitimního očekávání snažil respektovat územní plány předchozí. Kontinuita územního plánování nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Takový případ však v posuzované věci nenastal. Změna ploch již dříve označených v územním plánu jako územní potenciál proporcionálního rozvoje je v reakci na nedostupnost bydlení zcela v souladu se zásadou kontinuity územního plánování. Stěžovatelé nemohli mít (i s ohledem na to, že část ploch už byla vymezena jako plochy zastavitelné) legitimní očekávání toho, že území zůstane nezastavěno.

[41] Podle NSS jsou tyto důvody vymezení nových zastavitelných ploch srozumitelné a dostatečné. Byť je odpůrce nevyslovil tak, jak shrnul krajský soud, plynou z odůvodnění změny územního plánu, konkrétně z výkresu U5 spolu s kapitolou 5B. NSS připouští, že odpůrcovo odůvodnění vymezení zastavitelných ploch ve změně územního plánu je stručné. Považuje je však za dostačující a nesdílí tedy názor stěžovatelů, že krajský soud nepřipustně převzal odpůrcovo dodatečné odůvodnění změny územního plánu z řízení před soudem.

[42] Podle stěžovatelů je odkaz krajského soudu na zřejmou urbanistickou logiku přijatého řešení povrchní a nemůže obstát. Bez detailní analýzy potřeby vymezení

zastavitelných ploch v celém městě, jejíž absenci shledal i krajský soud, by totiž bylo možné odůvodnit vymezení nových zastavitelných ploch na okraji jakéhokoli sídla.

[43] NSS tento názor stěžovatelů nesdílí. Vzal přitom v potaz, že v této věci jde o městskou část druhého největšího města České republiky, v níž již v době pořizování změny územního plánu nebyly vymezeny žádné zastavitelné plochy. To samo o sobě neznámá, že nebylo nutné prokázat potřebu tyto plochy vymezit a že lze změny odůvodnit pouze nedostatečností bytového fondu a potřebou výstavby. Potřebu bydlení jistě nelze absolutizovat a automaticky stavět nad ochranu životního prostředí s poukazem na to, že nedostupnost bydlení zejména ve velkých městech je notorií.

[44] Pouze z těchto skutečností však krajský soud nevycházel a v bodech 35 až 37 a v bodě 44 napadeného rozsudku odkázal na podstatné části odůvodnění změny územního plánu, z nichž je urbanistická logika přijatého řešení zřejmá. Vymezené zastavitelné plochy navazují na současnou zástavbu, tvořenou převážně rodinnými domy o jednom či dvou nadzemních podlažích. Zároveň bude charakter zástavby určen podílem zeleně zahrad v okolí staveb. Ulice Blanenská je již jednostranně obestavěna, proto je účelné využít vymezené plochy rovněž pro zástavbu bydlení, neboť bude možné využívat technickou a dopravní infrastrukturu. Řešení je vhodné také z hlediska celistvosti urbánní struktury. Po ulici Blanenské je vedena autobusová doprava městské hromadné dopravy. Plochy již dříve byly vymezeny jako „*územní potenciál proporcionálního rozvoje městských částí*“. Původně sice byla část ploch vymezena pro veřejnou vybavenost – školství, ale ukázalo se, že pro tento účel jsou vhodnější pozemky nad ulicí Aloise Havla, aby nebylo nutné přecházet průjezdnou silnici.

[45] Podle NSS platí, že obec musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je nelze použít k nové výstavbě, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS). Těmto požadavkům podle NSS odpůrce dostal. Kladný přirozený přírůstek počtu obyvatel plyne ze stanoviska SEA (viz s. 74). Jak bylo uvedeno výše, kapacity rozvojových ploch byly v městské části Jehnice vyčerpány. Odpůrce v odůvodnění změny územního plánu vysvětlil, proč jako zastavitelné plochy zvolil právě dotčené pozemky. Tím odpůrce odůvodnil i to, proč v lokalitě převažuje zájem na bydlení před zájmem na ochraně nezastavěného území. Není zjevný ani rozpor změny územního plánu s ochranou životního prostředí, což vyplývá i z SEA (s. 46 a násl.).

[46] Je také třeba zdůraznit, že v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. Rozhodnutí o distribuci zátěže v území je politickou diskrecí a projevem práva na samosprávu. Proto by nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných rozhodnutí územní samosprávy byly porušením zásady dělby moci. Stanovit funkční využití pozemků a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudům nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek

pokračování

vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití (rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2023, č. j. 4 As 246/2022-52, body 46 až 51).

[47] NSS dodává, že územní prolukou se (podle kontextu napadeného rozsudku i judikatury NSS, např. rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27), myslí „nezastavěný prostor nacházející se mezi souvislou stavební zástavbou“. Krajský soud tímto pojmem dovysvětlil svou argumentaci. Podle kasačního soudu je tedy jasné, které plochy tím měl na mysli. Není přitom rozhodné, že – jak upozornili stěžovatelé – s tímto pojmem odůvodnění změny územního plánu nepracuje.

[48] Stěžovatelé dále nesouhlasí s posouzením splnění požadavků na ochranu krajinného rázu. Tvrdí, že není zřejmé, z jakých podkladů a z jakého hodnocení odpůrce krajský soud vychází. NSS k tomu uvádí, že krajský soud odkázal na s. 33 změny územního plánu a na s. 44, 49 a 50 SEA. Charakter rezidenční zástavby v posuzovaném území je z odůvodnění rovněž patrný (míra využití ploch IPP 0,3, s. 32 změny územního plánu). Krajský soud podrobně vysvětlil okolnosti, pro které změna územního plánu nenarušuje krajinný ráz (bod 50 napadeného rozsudku). Vypořádání ob stojí i ve světle argumentu, že zásah do krajinného rázu byl hodnocen bez souvislosti s námitkou ochrany nezastavěného území. Je třeba také upozornit na to, že nelze konzervovat současný stav krajiny bez ohledu na veřejné potřeby (rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008-78).

III.3.B Zábor zemědělského půdního fondu

[49] Stěžovatelé jsou dále přesvědčeni o nezákonnosti záboru zemědělského půdního fondu. V posuzované věci není sporu o tom, že větší část záboru je zařazena do II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu. Je tedy třeba postupovat v souladu s § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Podle něj lze zemědělskou půdu I. a II. třídy odejmout *pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu*. Zábor kvalitní zemědělské půdy tedy musí být řádně odůvodněn a při hledání řešení je třeba zvažovat i jiné varianty (rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS). Podle § 4 odst. 5 citovaného zákona se odst. 3 téhož ustanovení nepoužije *při posuzování ploch vymezených jako zastavitelné nebo jako plochy územní rezervy v platné územní plánovací dokumentaci*.

[50] Ze zákona plyne, že pro odnětí půdy zařazené do II. třídy ochrany musí jiný veřejný zájem výrazně převažovat. To znamená ještě intenzivnější ochranu půdy oproti složkám životního prostředí chráněným zákonem o ochraně přírody a krajiny (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012-88). Tento *výrazně převažující* veřejný zájem musí být prokázán a odůvodněn. Součástí posouzení, zda je dán, by měla být i úvaha nad jiným uspokojivým řešením. Při vážení kolize veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu a jiného veřejného zájmu je třeba hledat „optimální řešení“ (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010-323). Výrazná převaha jiného veřejného zájmu může být dána pouze tam, kde nemůže být tento veřejný zájem rozumně uspokojen jinak (rozsudky NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, bod 39, a ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93).

[51] K ochraně zemědělského půdního fondu jsou povolány dotčené orgány státní správy prostřednictvím stanovisek. Zákonnost a správnost takových stanovisek přezkoumává soud

v rámci posuzování, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, neboť jsou součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán územní plán. Soud tedy stanoviska zkoumá jako závazné podklady opatření obecné povahy, jimž zákon upřel jinou možnost přezkumu (rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62).

[52] Stěžovatelé tvrdí, že stanovisko Ministerstva životního prostředí je nezákonné, neboť situaci hodnotí jen povrchně. Navíc se i podle krajského soudu se pohybuje na hranici přezkoumatelnosti.

[53] Podle NSS vychází toto stanovisko z původního označení ploch jako „*územního potenciálu proporcionálního rozvoje městských částí*“, který je vymezen v návaznosti na zastavěné území města. Stanovisko uvádí, že „*zábor je navržen ve veřejném zájmu města, protože ostatní rozvojové plochy pro bydlení v městské části již byly vyčerpány, rovněž v rámci města Brna je nedostatek zejména rozvojových ploch pro bydlení, což způsobuje prudký růst cen pozemků, snižuje dosažitelnost bydlení, ovlivňuje růst suburbanizace v příměstském okolí a druhotně tak negativně ovlivňuje dopad na krajinu v okolí města, na nežádoucí mobilitu obyvatel zhoršující životní prostředí. V návaznosti na zastavěné území nelze umístit rozvojové plochy mimo půdy s II. a III. tř. ochrany půd tak, jak to činí předložený návrh.*“ Krajský soud poukázal na to, že Ministerstvo životního prostředí odkazovalo na své vyjádření ze dne 3. 4. 2017, z něhož plyne, že se s problematikou seznámilo. Svůj závěr odůvodnilo sice stručně, ale dostatečně. Stěžovatelé současně v kasační stížnosti neuvedli žádný argument, který by vyvrátil závěr krajského soudu, a nedostatečnost odůvodnění stanoviska namítli pouze v obecné rovině. NSS souhlasí s posouzením stanoviska krajským soudem a tuto námitku neshledal důvodnou.

[54] Stejně tak NSS nepřisvědčil ani námitce nesplnění podmínek podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Jak správně upozornil krajský soud, část zabírané plochy byla již dříve vymezena jako zastavitelná (plocha pro veřejnou vybavenost – školství). Povinnost odůvodnit výrazně převažující veřejný zájem tak v souladu s § 4 odst. 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu zůstala zachována pouze ke zbývajícím pozemkům.

[55] Podle stěžovatelů vyhodnocují odpůrce i krajský soud výrazně převyšující veřejný zájem benevolentně. Otázka veřejného zájmu byla diskutována laicky a bez odborných podkladů. Krajský soud podle stěžovatelů pochybil, pokud označil odpůrcovo nepodložené tvrzení o naléhavé bytové potřebě za notorietu.

[56] NSS však má za to, že krajský soud nevycházel pouze z obecného tvrzení o potřebě bydlení. Výrazně převyšující veřejný zájem identifikoval právě v nezbytnosti nové zástavby, poukazoval také na prudký růst cen pozemků, obtížnou dosažitelnost bydlení a ovlivnění suburbanizace v příměstském okolí (s. 45 změny územního plánu). Ze SEA (s. 74) plyne také kladný přirozený přírůstek počtu obyvatel. Krajský soud uzavřel, že s ohledem na charakter městské části a její umístění nelze zástavbu situovat jinde. Dále argumentoval navázáním nově zastavovaných ploch na stávající zastavěné území a vyčerpáním možných rozvojových ploch. Rozvojové plochy navíc nebylo s ohledem na charakteristiky půdního fondu v území možné umístit mimo půdy II. a III. třídy ochrany (s. 32 změny územního plánu, vycházející ze SEA). Podle NSS je zjevné, že krajský soud vycházel z obsahu správního spisu. Ani zde

pokračování

tedy nenastala situace, že by odpůrce nepřipustně odůvodnil změny územního plánu až dodatečně a krajský soud tyto změny přijal.

[57] Z tohoto posouzení také plyne, že odpůrce zkoumal i soulad změny územního plánu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Dospěl k závěru, že v posuzované lokalitě není možné příznivější řešení. Krajský soud dále zohlednil predikovanou míru zastavěnosti 30 % (která rovněž plyne ze změny územního plánu a nikoli až z odpůrcova tvrzení v řízení před soudem). Přihlédl též k tomu, že o změny usiluje již několik let sama městská část, jež je reprezentantem občanů, pečuje o jejich potřeby a o všestranný rozvoj, i k tomu, že námitky neuplatňovaly osoby, které by na půdě chtěly hospodařit. Krajský soud poukázal i na to, že námitka nesměřovala proti záboru samotnému, ale jen vůči nedostatečnému odůvodnění. NSS opět připomíná, že soudy mají územní plány přezkoumávat zdrženlivě a zasáhnout pouze v případech zjevné nezákonnosti. Ztotožnil se tedy se závěrem krajského soudu.

[58] NSS dodává, že argumentovat nelze ani tím, že pozemky jsou nyní trvale zatravněny. Jak již uvedl výše, jelikož jde o ornou půdu, mohli by ji její vlastníci obdělávat. S takovým využitím půdy by se pojila značná prašnost a hlučnost spojená s mechanickým zemědělstvím. I to by mohlo mít dopad na kvalitu bydlení, kterou argumentuje stěžovatelka a). Tvrzení o podstatném úbytku zeleně není namístě ani v případě, kdy by se jednalo o trvale zatravněnou plochu. S ohledem na plánovanou míru zastavění (30 %) není totiž potenciální úbytek zeleně zásadní.

III.3.C Nepřipustné odsouvání střetů do dalších řízení

[59] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že odpůrce ani krajský soud nepřisvědčili jejich námitkám stran dopadů výstavby co se týče hluku, zvýšení dopravy a znečištění ovzduší. Tím se střet v území pouze odsunul do navazujících řízení, v nichž jej však nepůjde řešit celistvě. Navíc tam stěžovatelé s námitkami zřejmě neuspějí, neboť správní orgány odkáží na to, že celkovou koncepci schválil územní plán.

[60] Podle rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, má posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku své místo především v územním řízení. Do území nadlimitně zatíženého nelze automaticky umisťovat stavby, které sice každá jednotlivě svým provozem výrazně nepřitíží dotčenému území, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území. V této fázi bude stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen zohlednit limity využití území, mezi něž patří také imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a nepřipustit umístění takové stavby, jež by znamenalo překročení těchto limitů.

[61] NSS zdůrazňuje, že v posuzované věci jsou limity znečištění ovzduší plněny (s. 39 SEA). Změna územního plánu nepředpokládá významné vlivy na stávající zástavbu ani generování významné nové hlukové zátěže (s. 47 SEA). Na tyto závěry nemá vliv ani argument atomizací na cca 50 územních řízeních, v nichž již nebude možné posoudit dopady výstavby. Stavební úřad se bude muset před umístěním každé stavby zabývat tím, zda jsou v území dodrženy zákonné limity hluku či znečištění ovzduší.

IV. Závěr a náklady řízení

[62] NSS shrnuje, že krajský soud posoudil věc způsobem odpovídajícím principům zdrženlivosti, proporcionality a subsidiarity, tedy zásadám soudního přezkumu územních plánů. Byť mohla být změna územního plánu odůvodněna komplexněji a obsáhleji, nejde o pochybení takové intenzity, která by odůvodňovalo její zrušení. Ani ostatní námitky stěžovatelů neshledal NSS důvodnými. Proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[63] Neúspěšní stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Odpůrce měl ve věci úspěch. Podle NSS však má statutární město Brno dostatečný odborný aparát, aby napadené opatření obecné povahy hájilo samo. Proto odpůrci podle § 60 odst. 7 ve spojení s 120 s. ř. s. nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jim soud neuložil žádnou povinnost spojenou s náklady.

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

V Brně dne 27. listopadu 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu