



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Lenky Oulíkové v právní věci navrhovatele: **Chráníme stromy z. s.**, K Zámečku 153, Pardubičky, Pardubice, proti odpůrci: **Statutární město Pardubice**, Štrossova 44, Pardubice, za účasti **I. NewCo Immo CZ GmbH**, In der Buttergrube 9, Weimar-Legefild, Spolková republika Německo, zastoupené advokátem JUDr. Tomášem Doležalem, náměstí Republiky 679/5, Opava, **II. CETIN a.s.**, Českomoravská 2510/19, Praha 9, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – XVIII. změny Územního plánu města – vydaného usnesením Zastupitelstva Statutárního města Pardubice dne 21. 12. 2017, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 11. 10. 2021, čj. 52 A 49/2021-116,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 11. 10. 2021, čj. 52 A 49/2021-116, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích domáhala zrušení rozhodnutí Magistrátu města Pardubice o umístění stavby Obchodní budovy Přednádražní III, OC Pardubice, které bylo vydáno dne 15. 12. 2020 na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení I (stěžovatelky). Žalobu spojila s návrhem na zrušení opatření obecné povahy – XVIII. změny Územního plánu města Pardubice – v části, v níž byla na pozemcích parcelních čísel 1803/6, 1800/2, 1798/1, 1798/2, 1800/5 a 1803/13 v katastrálním území Pardubice vymezena plocha občanské vybavenosti koncentrované.

[2] Krajský soud vyloučil návrh na zrušení části opatření obecné povahy k samostatnému projednání a řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí přerušil do pravomocného skončení řízení o návrhu na přezkum opatření obecné povahy. Napadeným rozsudkem poté

zrušil XVIII. změnu Územního plánu města Pardubice – v části, v níž byla na výše uvedených pozemcích vymezena plocha občanské vybavenosti koncentrované, ke dni 14. 12. 2020.

[3] Krajský soud uvedl, že v územním řízení je územně plánovací dokumentace užito ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. vždy, ať již přímo, nebo nepřímo prostřednictvím závazného stanoviska orgánu územního plánování. Neshledal důvodnou námitku stěžovatelky, že navrhovatel nezaložil žádný z žalobních bodů na námitkách nezákonnosti předmětné části územního plánu. Poukázal na to, že navrhovatel zpochybnil zákonnost napadeného územního rozhodnutí mimo jiné z důvodu, že souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k územnímu rozhodnutí bylo v otázce kácení dřevin odůvodněno též souladem s územním plánem. Navrhovatel namítl nepřezkoumatelnost závazného stanoviska, neboť orgán ochrany přírody nepoměřil veřejný zájem na zachování zeleně na předmětných pozemcích se zájmem na realizaci výstavby komerčních objektů a není zřejmé, proč se jednotlivá stanoviska vydávaná tímž orgánem liší. Při hodnocení ve vzájemném kontextu byla podle krajského soudu souvislost žalobních námitek směřující k nezákonnosti územního rozhodnutí s návrhovými argumenty zřejmá. Krajský soud považoval za podstatné, že stěžovatel v žalobě, kterou se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, namítl také nezákonnost aplikovaného územního plánu, a podmínky pro incidenční přezkum tak byly splněny.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že z odůvodnění územního plánu ani z vypořádání připomínky Spolku Zelená pro Pardubicko, z. s., která korespondovala s argumentací navrhovatele, nevyplývá, že by odpůrce zohlednil veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Nelze argumentovat zachováním *statu quo*, neboť při vymezení předchozího funkčního využití byl upřednostněn veřejný zájem na zřizování dopravní infrastruktury. Nepostačil odkaz na stanovisko orgánu ochrany přírody, které krajský soud vyhodnotil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Napadené opatření obecné povahy je v rozporu s hmotným právem, neboť odpůrce nezohlednil veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, a porušil tak právo navrhovatele na příznivé životní prostředí. O existenci veřejného zájmu na zachování zeleně a dřevin svědčí stanovisko následně vydané v procesu pořizování nového územního plánu, které požaduje zařazení předmětných pozemků do kategorie nezastavitelné zeleně, aniž se fakticky změnil stav lokality.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků

[5] Stěžovatelka předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, neboť ruší opatření obecné povahy v části vymezující plochy občanské vybavenosti koncentrované mimo jiné na pozemku p. č. 1803/13, přestože u něj nedošlo ke změně funkčního využití a vymezení plochy občanské vybavenosti koncentrované.

[6] Stěžovatelka považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný též z důvodu, že se krajský soud nezabýval aktivní věcnou legitimací navrhovatele. Ten v návrhu tvrdil pouze zkrácení na „*právu aktivně se podílet na ochraně přírody a krajiny, resp. životního prostředí v místě své činnosti*“. Krajský soud měl zkoumat pouze pravdivost tohoto tvrzení. Aktivnímu podílení se na ochraně přírody a krajiny, resp. životního prostředí, přitom odpůrce v procesu vydávání napadeného opatření obecné povahy nebránil. Porušení práva na příznivé životní prostředí navrhovatel v návrhu na zrušení části změny územního plánu netvrdil, a soud tedy nemohl zkoumat, zda bylo porušeno.

pokračování

[7] Stěžovatelka dále namítá, že materiálně nešlo o návrh na incidenční přezkum, ale abstraktní přezkum opatření obecné povahy, pro který uplynula lhůta. Navrhovatel v žalobních bodech netvrdil nezákonnost územního rozhodnutí nebo závazného stanoviska orgánu územního plánování způsobenou nezákonnou změnou územního plánu. Pro posouzení, zda navrhovatel mohl podat návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy, je nutné posoudit po obsahové stránce konkrétní žalobu podanou s tímto návrhem. Krajský soud poukázal na to, že navrhovatel brojil proti závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody, které bylo odůvodněno též souladem s územním plánem. Otázka zachování stávajících dřevin však není otázkou, kterou by napadená část územního plánu výslovně řešila. Svou podrobností náleží do rozhodování o konkrétních záměrech. Má být řešena v řízeních podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, či v závazných stanoviscích pro řízení podle stavebního zákona. Žádné funkční využití plochy vymezené územním plánem negarantuje zachování stávajících dřevin, stejně jako soulad záměru s územním plánem negarantuje nárok na výstavbu v rozsahu, kterým dřevina zachována nebude. To uvádí i závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, jehož zákonnost v rámci žalobních bodů navrhovatel napadl. Rozsah soudního přezkumu byl předurčen obsahem žaloby. Soudu nepřísluší žalobní body domýšlet či extenzivně interpretovat.

[8] Stěžovatel též nesouhlasí se závěrem o nezákonnosti napadené části změny územního plánu z důvodu nepřezkoumatelného stanoviska orgánu ochrany přírody. Poukazuje na to, že připomínky, v nichž bylo argumentováno pro vymezení zeleně na dotčených pozemcích, nebyly vypořádány jen odkazem na stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, ale též s odkazem na Územní studii Přednádraží. Tím byla dle stěžovatelky zhojena případná nezákonnost podkladového stanoviska.

[9] Navrhovatel ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Má za to, že napadený rozsudek je věcně správný. Z výřezu výkresu základního členění je zřejmé, že jižní část pozemku p. č. 1803/13 je součástí plochy XVIII/7P, a zrušující výrok rozsudku proto správně zahrnul i tento pozemek.

[10] Napadené části změny územního plánu bylo ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. užito při vydávání územního rozhodnutí, i když bylo aplikováno při vydání závazného stanoviska. Navrhovatel poukazuje na to, že závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona není samostatně přezkoumatelné. Uvádí, že v žalobním návrhu věcně napadl úpravu příslušné části územního plánu, kdy přesně popsal, v čem spočívá její nezákonnost. Není pravdou, že by netvrdil nezákonnost předmětné části územního plánu, a nejednalo se tak o návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy.

[11] K věcné legitimaci navrhovatel uvádí, že stěžovatelka vytrhává jeho tvrzení z kontextu celého návrhu, v němž namítl zásah do svého hmotného subjektivního práva na příznivé životní prostředí v důsledku vydání napadeného územního rozhodnutí i v důsledku přijetí napadené části XVIII. změny územního plánu. Tento zásah ve vztahu k opatření obecné povahy detailněji vymezil tím, že dotčený orgán ochrany přírody ani odpůrce při jeho vydávání nezohlednili veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, ale bez odůvodnění upřednostnili soukromý zájem stěžovatelky jako investora obchodního centra. To v kontextu celého návrhu a žaloby nelze vnímat jinak než jako zásah do hmotného subjektivního práva na příznivé životní prostředí.

[12] Navrhovatel nesouhlasí se stěžovatelkou, že by připomínka byla vypořádána odkazem na Územní studii Přednádraží. Odpůrce uvedl, že byla podkladem úpravy návrhu XVIII. změny, v jejímž důsledku došlo ke změně funkčního využití pozemků z navrhovaných ploch izolační zeleně na plochy občanské vybavenosti. Pokud byla impulzem pro přearažení pozemků do plochy občanské vybavenosti, proti němuž mířila připomínka, nemohla připomínku vypořádat. Předmětná územní studie zdůvodnění přearažení pozemků do plochy občanské vybavenosti neobsahuje a nepoměřuje soukromý zájem investora s veřejným zájmem na zachování zeleně.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a má požadované náležitosti.

[14] NSS přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] NSS neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost. Z jeho výroku je zřejmé, v jaké části se změna územního plánu ruší. Výrok koresponduje s obsahem změny územního plánu, kterou byla vymezena plocha občanské vybavenosti koncentrované (OK) též na části pozemku p. č. 1803/13 v k. ú. Pardubice, jak je zachyceno v hlavním výkresu této změny.

[16] Dříve, než NSS přistoupil k přezkumu kasačních námitek směřujících proti posouzení aktivní věcné legitimace a zákonnosti napadené změny územního plánu, se zabýval splněním podmínek pro incidenční přezkum opatření obecné povahy.

[17] Ustanovení § 101a věty druhé s. ř. s. umožňuje s žalobou proti správnímu rozhodnutí spojit návrh na zrušení opatření obecné povahy, pokud bylo podkladem pro vydání správního rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2016, čj. 1 As 115/2016-23).

[18] Návrh podle § 101a věty druhé s. ř. s. je návrhem akcesorickým a jeho projednatelnost je závislá na tom, zda žaloba ve správním soudnictví proti úkonu správního orgánu aplikujícímu opatření obecné povahy byla podána, je věcně projednatelná a pro rozhodnutí o ní je potřebné rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (viz též rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29). Akcesoričnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tj. jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito, je zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. (viz usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, čj. 4 Ao 7/2021-179). Jak uvádí i komentářová literatura (viz Černín, K. in Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 868 a násl.), smyslem incidenčního přezkumu je zajistit žalobci ochranu před správním rozhodnutím, jímž se cítí být dotčen. Pokud by krajský soud v řízení o žalobě dospěl k závěru, že musí napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost, která s opatřením obecné povahy nesouvisí, měl by návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítnout, pokud je možné, že k jeho aplikaci při vydání rozhodnutí v dalším řízení nedojde. Jestliže opatření obecné povahy naopak použito v dalším řízení bude, žalobce tomu bude moci čelit novým incidenčním návrhem na jeho přezkum.

pokračování

[19] NSS tedy souhlasí se stěžovatelkou, že ani v případě územního rozhodnutí se nelze omezit na konstatování, že při jeho vydání je územní plán užít vždy, a přistoupit nejprve samostatně k *de facto* abstraktnímu přezkumu územního plánu.

[20] S ohledem na obsahovou provázanost žaloby proti správnímu rozhodnutí a akcesorického návrhu na zrušení opatření obecné povahy by zásadně měl být návrh projednáván společně s žalobou proti rozhodnutí. Takový postup nejlépe reflektuje požadavek, aby k incidenčnímu přezkumu opatření obecné povahy došlo pouze za podmínky, že jeho závěr může ovlivnit výsledek řízení o žalobě proti rozhodnutí o (aplikujícím) správním rozhodnutí (viz usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, čj. 4 Ao 7/2021-179). V opačném případě se stírá rozdíl mezi abstraktním přezkumem opatření obecné povahy, jenž je svázán s přísnou jednoletou lhůtou (§ 101b s. ř. s.), a incidenčním přezkumem, který není omezen časově, ale právě obsahovou vazbou na aplikující správní rozhodnutí. Společné projednání žaloby a akcesorického návrhu rovněž odpovídá zájmu na ekonomii řízení (viz rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2023, čj. 3 As 234/2022-29).

[21] Výše uvedené neznamena, že vyloučení řízení o akcesorickém návrhu k samostatnému projednání není možné, jsou-li pro to objektivní důvody. Pak ovšem musí krajský soud učinit předběžné posouzení, zda je přezkoumání opatření obecné povahy skutečně nezbytné k rozhodnutí o žalobou napadeném správním rozhodnutí. Takovou úvahu však napadený rozsudek neobsahuje, a je tedy v této části nepřezkoumatelný (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). NSS nepřisluší, aby chybějící úvahu krajského soudu nahrazoval.

[22] Krajský soud se nad rámec výše uvedeného obecného konstatování o tom, že v územním řízení je územní plán použit vždy, omezil na zmínku, že navrhovatel v žalobě brojil proti podkladovému závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody, v němž orgán ochrany přírody poukázal i na platný územní plán. Napadený rozsudek ovšem postrádá úvahu, zda je pro posouzení namítané nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, které bylo podkladem napadeného rozhodnutí, přezkum zákonnosti změny územního plánu nezbytný.

[23] S ohledem na výše uvedenou vadu se NSS nezabýval kasačními námitkami směřujícími proti závěrům krajského soudu o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy a aktivní věcné legitimaci.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[24] Ze shora uvedených důvodů NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Zváží, zda jsou dány objektivní důvody, které brání společnému projednání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy společně s žalobou proti napadenému rozhodnutí. Zejména pak přezkoumatelným způsobem odůvodní, zda je věcné rozhodnutí o návrhu na zrušení části změny územního plánu potřebné pro rozhodnutí o žalobě. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. listopadu 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu