



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. H. P., b) Mgr. P. D., c) J. B.**, společně zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou, Údolní 33, Brno, proti odpůrkyni: **obec Řícmanice**, Komenského 68, Řícmanice, zastoupená advokátem Mgr. Ing. Janem Bahýřem, Kotlářská 912/29, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. B. K., II. Ing. M. K.**, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Změny č. 1A Územního plánu Řícmanice, vydaného dne 18. 10. 2021, č. 190 - 20/2021, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2022, čj. 65 A 10/2021-84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo dne 18. 10. 2021 usnesením č. 190 – 20/2021 opatření obecné povahy – Změnu č. 1A Územního plánu Řícmanice.

[2] Navrhovatelé podali u krajského soudu návrh na zrušení části opatření obecné povahy. Uvedli, že jsou vlastníky nemovitostí, které bezprostředně sousedí s návrhovou plochou ZM1.04, potažmo pozemku, na němž je umístěna stávající komunikace, která přichází v úvahu jako přístupová komunikace k uvedené ploše. Navrhovatelé se domáhali zrušení OOP v části vymezení zastavitelné plochy ZM1.04 a dále v textové části v kapitole 5.1 DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURA D, kde se domáhali vypuštění věty: „*v rámci*

veřejných prostranství rozšíření stávající komunikace a vybudování obratiště v souvislosti s rozvojovými lokalitami bydlení v rodinných domech v ulici Tyršovo návrší (ZM1.04).*

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem návrh zamítl.

2. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[4] Navrhovatelé (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností doplněnou podáním ze dne 17. 10. 2022, v níž krajskému soudu vytkli, že postupoval přehnaně formalisticky a některé jeho právní závěry jsou v rozporu s ustálenou judikaturou.

[5] Stěžovatelé setrvali na své námitce, že u nové zastavitelné plochy ZM1.04 není v rozporu s § 20 a § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, vyřešeno dopravní napojení. Krajský soud mylně dovodil, že citovaná ustanovení se na vymezení ploch v územním plánu nepoužijí, což stěžovatelé podrobně rozvedli s poukazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2019, čj. 55 A 8/2019-111, a rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, čj. 5 As 94/2015-79. Stěžovatelé zdůraznili, že v územním řízení se posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a jeho prováděcích předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, b) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů (§ 90 odst. 1 stavebního zákona). Jinými slovy podle stěžovatelů jsou „územním plánem stanovena „pravidla hry“ a v územním řízení se pak již „jen“ posuzuje, zda určitý záměr tato „pravidla hry“ splňuje. V posuzovaném území však došlo k tomu, že „pravidla hry“ jsou od počátku nastavena špatně, když je nelze objektivně jakýmkoliv záměrem splnit.“

[6] Stěžovatelé dále uvedli, že veřejně přístupná přístupová cesta k ploše ZM1.04 neexistuje. Územní plán sice obsahuje návrh přístupové cesty k této ploše, avšak tato cesta je užívána výlučně osobami, které buď část těchto pozemků vlastní, anebo mají k této cestě zřízenou služebnost. Pro další dopravní zátěž je ovšem tato cesta nevhodná a nevyhovuje podmínkám příslušných právních předpisů. Daná cesta slouží pouze k obsluze stávajících nemovitostí a nenachází se zde veřejně přístupná účelová komunikace (stěžovatelé v této souvislosti odkázali na rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 10. 3. 2022, čj. SLP-OV/88100-21/KZA, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 10. 10. 2022, čj. JMK 145858/2022). Stěžovatelé také doložili odborné stanovisko, že stávající přístupová cesta nevyhovuje možnosti příjezdu techniky hasičského záchranného sboru.

[7] Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nyní nehrozí žádné důsledky popisované stěžovateli, neboť samotné opatření obecné povahy bez dalšího nezakládá oprávnění v dané ploše realizovat stavbu. Krajský soud tak totiž posouvá problematiku dopravního napojení do budoucna, čímž vyprazdňuje smysl a účel územního plánování, stejně jako jeho cíle a úkoly [§ 18 odst. 1 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona].

pokračování

[8] Vzhledem k tomu, že krajský soud nesprávně posoudil výše uvedenou klíčovou otázku, zatížil nepřezkoumatelností napadený rozsudek rovněž ve vztahu k posouzení proporcionality změny územního plánu.

[9] Stěžovatelé namítli, že napadená část územního plánu je neproporcionální a nesplňuje kritéria vhodnosti, potřebnosti či minimalizace zásahů do jejich vlastnického práva (odkázali na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, rozsudky NSS ze dne 9. 8. 2010, čj. 4 Ao 4/2010-195, ze dne 2. 6. 2011, čj. 2 Ao 3/2011-150, ze dne 2. 10. 2013, čj. 9 Ao 1/2011-192). Odpůrkyně podle názoru stěžovatelů zcela upozadila jejich vlastnická práva, aniž řádně zdůvodnila, proč je vymezení zastavitelné plochy v daném území ještě přiměřené. To vše v situaci, kdy k dané ploše neexistuje dostatečné dopravní napojení na veřejně přístupnou komunikaci. Stěžovatelé se domnívají, že námitka nepřiměřenosti může obstát i samostatně za situace, v níž vymezení zastavitelné plochy ZM1.04 bylo zákonné. Krajský soud se k námitce nepřiměřenosti vyjádřil jen stručně a konstatoval, že posouzení přiměřenosti bude předmětem až navazujícího územního řízení.

[10] Stěžovatelé dále uvedli, že již v žalobě namítli, že se odpůrkyně nezabývala námitkami stěžovatelů a) a b) podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Krajský soud k této otázce přistoupil příliš formalisticky, když dovedl, že stěžovatelé neuplatnili námitky, ale připomínky. Odpůrkyně proto dle krajského soudu nepochybila, pokud nerozhodla o námitkách.

[11] Stěžovatelé k tomu namítli, že v době, kdy podali podání s názvem „*připomínky*“, nebyli zastoupeni advokátem, a proto neznali rozdíl mezi připomínkami a námitkami. Namítli také, že podání se posuzuje podle obsahu, nikoli podle názvu (§ 37 odst. 1 správního řádu). Stěžovatelé dodali, že odpůrkyně dlouhodobě věděla o jejich odporu proti vymezení dané zastavitelné plochy. Rovněž z tohoto důvodu měla odpůrkyně posoudit podání stěžovatelů, kteří jsou vlastníky dotčených nemovitostí, jako námitky (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51).

[12] Stěžovatelé dále rozvedli, proč jejich námitky nebyly opožděné. Popsali důvody, na jejichž základě odpůrkyně na podání uvedla datum přijetí 26. 7. 2021. Stěžovatelé a) a b) uplatnili námitky dne 7. 7. 2021 (tedy v poslední den lhůty pro jejich podání) podáním nazvaným „*Připomínky k návrhu územního plánu*“, a to prostřednictvím e-mailu, který odeslali na elektronickou adresu odpůrkyně. O tom svědčí dokumenty, které byly přiloženy k žalobě a nazvány „*Rozšířená průvodka dokumentu*“ a které obsahují i razítko s datem přijetí ke dni 7. 7. 2021. Současně stěžovatelé a) a b) ihned následující den (8. 7. 2021) osobně doručili odpůrkyni totožné podání s originálními podpisy. Toto podání však museli vhodit pouze do schránky, protože obecní úřad byl v té době zavřený (tomuto podání pak bylo následně přiděleno nesprávné datum přijetí, a to 26. 7. 2021). S ohledem na kontext případu a aktivitu stěžovatelů od počátku procesu pořizování změny územního plánu mají stěžovatelé za to, že jejich námitky měly být rovněž vypořádány a neměly být odmítnuty jako opožděné. Postup odpůrkyně tak byl přísně formalistický a neadekvátní vůči dlouhodobému snažení stěžovatelů a odporoval základním zásadám činnosti správních orgánů (§ 2 odst. 3 a § 4 odst. 1 správního řádu). Přesto se také krajský soud uchýlil k nepřiměřeně formalistickému posouzení této otázky a dospěl k závěru, že stěžovatelé neprokázali včasné podání námitek.

[13] Nelze přitom souhlasit ani s tím, že obsahově obdobné námitky stěžovatelky c) odpůrkyně vypořádala, a proto se nemůže jednat o vadu, která by měla způsobit nezákonnost OOP. Stěžovatelé uvedli, že dané námitky nebyly totožné. Stěžovatelé rovněž namítli, že nebyly dostatečně vypořádány námitky stěžovatelky c), protože odpůrkyně se s těmito námitkami vypořádala nepřezkoumatelně.

[14] Stěžovatelé navrhli, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu i napadenou část územního plánu, případně zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Odpůrkyně ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] V projednávané věci jsou z přezkoumávaného opatření obecné povahy podstatné zejména následující skutečnosti:

[18] Plocha ZM1.04 byla v opatření obecné povahy vymezena jako nová zastavitelná plocha pro bydlení v rodinných domech, úprava řešení souvisejícího veřejného prostranství a související sídelní zeleně soukromé a vyhrazené. Zahrnuje tedy z větší části plochu Br (bydlení v rodinných domech), z menší části plochu Zs (zelen soukromá a vyhrazená) a okrajově plochu PV (plochy veřejných prostranství). Opatření obecné povahy v rámci regulace plochy ZM1.04 dále mimo jiné uvádí: „*Napojení na dopravní infrastrukturu bude řešeno ze stávající komunikace Tyršovo nábřeží na západním okraji plochy, přičemž je v rámci předmětné plochy navrženo i rozšíření komunikace a obratiště. Napojení na technickou infrastrukturu bude řešeno z navržených sítí dle platného územního plánu.*“

[19] V odůvodnění plochy ZM1.04 opatření obecné povahy uvádí: „*Změnou je řešen požadavek vlastníka a uživatele pozemků, který má záměr na svém pozemku realizovat výstavbu objektu rodinného domu, v souladu s podmínkami pro využívání ploch s rozdílným způsobem využití. S ohledem na skutečnost, že nová zastavitelná plocha pro bydlení v rodinných domech navazuje na stávající lokality rodinného bydlení, je nové využití v souladu s urbanistickou koncepcí platného územního plánu a tímto záměrem nedojde k narušení hodnot území.*

Byl posouzen charakter území a okolní zástavby a byly stanoveny podrobnější regulativy pro vymezenou plochu. S ohledem na průměrnou velikost parcel, návaznost na dopravní a technickou infrastrukturu a záměry dotčených vlastníků byla stanovena míra využití plochy na maximálně 3 objekty RD. S ohledem na ochranu krajinného rázu byla stanovena maximální přípustná výška objektů RD.

V obtížně využitelném svahu byla vymezena plocha sídelní zeleně.“

[20] V kapitole 5.1. DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURA D opatření obecné povahy v souvislosti se změnovou plochou ZM1.04 na konec podkapitoly Místní komunikace v původním územním plánu doplnilo text: „*v rámci veřejných prostranství rozšíření stávající*

pokračování

komunikace a vybudování obratiště v souvislosti s rozvojovými lokalitami bydlení v rodinných domech v ulici Tyršovo návrší (ZM1.04).*

[21] Stěžovatelé se domnívají, že v důsledku vymezení plochy ZM1.04 nastanou v území problémy, které budou způsobeny tím, že k této ploše neexistuje dostatečné dopravní napojení.

[22] NSS se bude nejprve zabývat námitkami, které se týkají samotného dopravního napojení, a v této souvislosti rovněž námitkou proporcionality územního plánu a přezkoumatelnosti napadeného rozsudku v tomto ohledu (3.1), opožděností námitek, resp. připomínek (3.2), a nedostatečným vypořádáním námitek (3.3).

3.1 Dopravní napojení

[23] Stěžovatelé se konkrétně domnívají, že vymezená plocha ZM1.04 nesplňuje podmínky dopravního napojení podle vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[24] Podle § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. *musí ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby.*

[25] Podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. *nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m.*

[26] Podle přesvědčení stěžovatelů je neúčelné a nezákonné vymezovat plochu jako zastavitelnou, pokud plocha nemá vyhovující dopravní napojení a ani neexistuje racionální předpoklad, že by takové vyhovující napojení bylo možné v budoucnu vytvořit. Stěžovatelé k tomu tvrdí, že napojení je navrženo přes jejich pozemky a průjezd k vymezené ploše přes své pozemky nepovolí. Dále uvedli, že daná komunikace není veřejnou účelovou komunikací. Stejně tak navržené dopravní napojení nesplňuje technické předpoklady, např. podmínky vymezené v § 20 a § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

[27] Krajský soud argumentaci, podle které územní plán nerespektuje vyhlášku č. 501/2006 Sb., vypořádal tak, že citovaná ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. se pro účely územního plánování nepoužijí, neboť jsou v části vyhlášky, která se týká vymezování pozemků. Územní plán však vymezuje plochy. Krajský soud rovněž dodal, že se pozemky vymezují v územním řízení, a to ve specifické situaci, kterou popisuje § 20 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. ve svém návěti, tj. v případech, kdy obec „*nemá územní plán, územní plán obce, regulační plán nebo územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny*“. Právě na tyto situace se použijí § 20 až § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Tento závěr podle krajského soudu podporuje např. i znění § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., které by bylo pro územní plánování s ohledem na znění stavebního zákona i např. § 3 vyhlášky zcela nadbytečné. Na jiné situace může uvedená úprava podle krajského soudu dopadat pouze v případě, že vyhláška na daná ustanovení přímo odkazuje, jako je tomu v případě možnosti zahrnutí pozemků staveb pro rodinnou rekreaci do ploch pro bydlení (viz § 4 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Tvůrce vyhlášky tímto (kromě jasné terminologie a systematiky

vyhlášky) dal jasně najevo, že tato ustanovení na územní plánování obecně přímo nedopadají a lze z nich v tomto procesu použít toliko některá pravidla, a to výlučně na základě přímého odkazu (bod 26 napadeného rozsudku).

[28] NSS s uvedeným závěrem krajského soudu souhlasí a nemá mu co vytknout. Krajský soud správně upozornil na systematiku vyhlášky č. 501/2006 Sb., která v části třetí, ve které se nachází citovaná ustanovení, upravuje požadavky na vymezení pozemků a umístování staveb na nich. V části druhé jsou naopak upraveny požadavky na vymezení ploch, jakož i to, že se vztahuje k § 43 stavebního zákona, který upravuje problematiku územního plánu. V podrobnostech NSS odkazuje na závěry krajského soudu.

[29] Stěžovatelé namítali, že krajský soud vykládal vyhlášku č. 501/2006 Sb. jen jazykově a systematicky. Odkázali na judikaturu Ústavního soudu¹, podle které má být jazykový výklad prvotním přiblížením se k právní normě.

[30] NSS uvádí, že v posuzované věci krajský soud nevyložil vyhlášku č. 501/2006 Sb. pouze na základě jazykového výkladu, ale právě rovněž na základě systematického výkladu dospěl k tomu, že § 20 a § 22 této vyhlášky na vymezení ploch v územním plánu nedopadají. Výkladovým metodám krajského soudu nelze nic vytknout a nejedná se ani o formalistický přístup.

[31] Krajský soud totiž k uvedeným závěrům rovněž dodal, že při samotném vymezení ploch je nutné alespoň rámcově zvažovat možnosti napojení plochy pro bydlení na veřejnou komunikaci, aby bylo možné uvažovat o tom, že stanovení dané plochy odpovídá cílům a úkolům územního plánování. Zvážení možnosti napojení však neznamena bezpodmínečné zajištění přístupu plochy k veřejné komunikaci či vyřešení případných soukromoprávních (ale i veřejnoprávních) sporů spojených s možnými přístupovými cestami (bod 27 napadeného rozsudku).

[32] I s tímto závěrem krajského soudu nelze než souhlasit.

[33] Stěžovatelé namítali, že smyslem a účelem územního plánování je vymezení jednotlivých ploch tak, aby byly splněny zákonné požadavky na jejich předpokládané využití.²

[34] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

[35] Územní plán představuje *koncepční nástroj* územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji *realizačními*. Územní plán proto nesmí obsahovat

¹ Nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 1648/10

² Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2019, čj. 55 A 8/2019-111, a rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, čj. 5 As 94/2015-79.

pokračování

podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Cílem této koncepce je zajistit v územním plánování funkční dělbu působnosti, spočívající v tom, že obec vydává opatření obecné povahy závazné pro rozhodování stavebního úřadu ve správním řízení. Územní plán by se tedy zásadně měl pohybovat v odpovídající míře obecnosti regulace (rozsudky NSS ze dne 4. 8. 2017, čj. 4 As 92/2017-37, č. 3627/2017 Sb. NSS, bod 26, ze dne 22. 8. 2019, čj. 7 As 206/2018-79, bod 22, ze dne 8. 12. 2021, čj. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS, bod 32, ze dne 18. 10. 2022, čj. 1 As 105/2021-57, bod 45, či ze dne 3. 10. 2023, čj. 1 As 11/2023-52, bod 47). Uvedené znamená, že otázka „Kam?“ (povede dopravní infrastruktura) spadá do působnosti obce, o otázce „Kudy přesně a s jakými parametry?“ již však rozhodují správní úřady tak, aby to vyhovovalo podmínkám stanovenými právními předpisy (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2022, čj. 1 As 105/2021-57, či ze dne 3. 10. 2023, čj. 1 As 11/2023-52). Jak také konstatoval NSS v rozsudku čj. 1 As 105/2021-57, jehož závěry stvrdil v rozsudku čj. 1 As 11/2023-52: „*Samotné naplňování územní koncepce již je v rukou správních orgánů, které konkrétně provádějí (realizují) onu obecnou představu obce (konsenzus jejích občanů). Podmínění výstavby konkrétními parametry, požadavky a podmínkami provedení, o kterých pojednávají vyhlášky č. 500/2006 Sb. a 501/2006 Sb. ve vztahu k regulačnímu plánu (požadavky na konkrétní řešení veřejné infrastruktury) či územnímu rozhodnutí, nelze obecně shledat přípustnými, nestanoví-li výslovně zastupitelstvo, že tyto otázky spadající zejména do oblasti úpravy regulačním plánem budou řešeny plánem územním (srov. § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb.).*“

[36] Lze tedy shrnout, že územní plán má stanovit základní koncepci, a to i v ohledu dopravní infrastruktury, avšak nepřísluší mu přesné stanovení podmínek její výstavby. V projednávané věci odpůrkyně těmto požadavkům i dle názoru NSS vyhověla, když navrhla řešení dopravního napojení plochy ZM1.04. Z územního plánu je zřejmé, že tato varianta připadá v úvahu a nelze bez dalšího vyloučit, že by nemohla být nikdy provedena. Konkrétní podmínky provedení dopravního napojení jsou ovšem již v pravomoci stavebních úřadů. Při přezkumu územního plánu (resp. jeho změny) je přitom podstatné, zda je navrženo dopravní napojení, které je alespoň potenciálně myslitelné. To je v posuzované věci splněno.

[37] Stěžovatelé namítají, že v daném místě nebude možné vést dopravní napojení, neboť se jedná o jejich soukromé pozemky a oni nepovolí průjezd přes své pozemky. Otázku dopravního napojení je však nutné řešit jako faktickou, a nikoli s ohledem na soukromoprávní poměry k pozemkům a stanovisko vlastníků (srov. Průcha, P. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Nakladatelství Leges, 2017). Nelze totiž bez dalšího vyloučit, že v budoucnu se soukromoprávní poměry v území mohou změnit a vlastníku plochy ZM1.04 bude přes pozemky, které jsou nyní ve vlastnictví stěžovatelů, umožněn průjezd.

[38] S ohledem na uvedené by bylo nadbytečné a bez významu hodnocení argumentace stěžovatelů, že v daném území není veřejná účelová komunikace a že navrhované dopravní napojení nevyhovuje požadavkům pro průjezd požární techniky. Jedná se totiž o otázky, které jsou řešeny až ve fázi *realizační*, nikoli ve fázi *koncepční*. Z tohoto důvodu NSS neprováděl ani stěžovateli navržené důkazy.

[39] Stěžovatelé v této souvislosti také odkázali na rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, čj. 5 As 94/2015-79, podle kterého je nutné při procesu územního plánování zohlednit také požadavky plynoucí z § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. tak, aby záměr byl realizovatelný a nezakládal obtížně řešitelné problémy pro navazující správní řízení či postupy. K tomu NSS konstatuje, že v napadeném opatření obecné povahy je vymezeno, že by se stávající komunikace musela rozšířit a muselo by se rovněž vytvořit obratiště. Odpůrkyně tedy v územním plánu zvažovala také to, aby navržená koncepce vyhovovala i příslušným právním předpisům (počítala tedy s tím, že stávající komunikaci by bylo nutné upravit). V nyní projednávané věci je tedy daný záměr v rámci koncepční fáze (potenciálně) realizovatelný. Jinou otázkou ovšem je jeho řešení ve fázi realizační.

[40] Stěžovatelé také v této souvislosti namítali, že napadená změna územního plánu nepřiměřeně (neproporcionálně) zasahuje do jejich práv, neboť neřeší dopravní napojení k ploše ZM1.04 a odpůrkyně upozadila jejich vlastnické právo, aniž vysvětlila, proč má za to, že vymezení plochy ZM1.04 je přiměřené.

[41] Krajský soud k této námitce konstatoval, že do vlastnického práva stěžovatelů by mohlo být zasaženo teprve v navazujících řízeních (bod 35 napadeného rozsudku). S tímto závěrem krajského soudu opět nelze než souhlasit. V současné době není do vlastnických práv stěžovatelů nijak zasahováno. NSS opakuje, že otázka, zda jejich vlastnická práva k pozemkům mohou být omezena povolením průjezdu vlastníku plochy ZM1.04, by se řešila až ve fázi územního rozhodování. Nadto je třeba zdůraznit, že v této věci se nejedná o vytvoření nové komunikace, nejedná se ani o změnu urbanistické koncepce. Plocha pro stavbu rodinných domů pak ani nebyla navržena tak, že by se jednalo o masivní výstavbu, kdy by přístup k vymezené ploše byl umožněn přes zmíněnou komunikaci.

[42] NSS z uvedených důvodů k námitkám stěžovatelů konstatuje, že krajský soud nijak nevyprázdnil účel územního plánování ani neodsunul problém dopravního napojení do budoucna, jak se domnívají stěžovatelé. Krajský soud pouze rozlišil mezi úkoly územního plánu a územního rozhodnutí. Pokud stěžovatelé namítají, že krajský soud nedostatečně vypořádal námitky, které se týkají nepřiměřenosti napadené změny územního plánu, pak NSS uvádí, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak by soud měl ve věci rozhodnout či jak podrobně by měl rozsudek odůvodnit. Nepřezkoumatelnost představuje objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24). To, že stěžovatelé se závěry krajského soudu v projednávané věci nesouhlasí, neznamená, že by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

3.2 *Námitky, resp. připomínky, a jejich opožděnost*

[43] Stěžovatelé v neposlední řadě namítali, že podání stěžovatelů a) a b), které odpůrkyně vyhodnotila jako připomínky, jsou fakticky námitky. Pokud je odpůrkyně posoudila jako připomínky, postupovala formalisticky. Podání se má přitom posuzovat především podle svého obsahu.

[44] NSS k tomu uvádí, že v projednávaném případě není pro rozhodnutí věci významné, jak bylo dané podání posouzeno. Podstatné je především to, že k tomuto podání odpůrkyně

pokračování

přihlížet nemohla, protože bylo podáno opožděně. Tento závěr vzal za rozhodný také krajský soud (bod 16 a 17 napadeného rozsudku), ačkoli se vypořádal i s dalšími otázkami, jež s tímto podáním souvisely.

[45] Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona *je možné podat námitky či připomínky pouze ve lhůtě 7 dnů od veřejného projednání. K později uplatněným námitkám/připomínkám se nepřihlíží.*

[46] Veřejné projednání se v posuzované věci konalo dne 30. 6. 2021. Námitky, resp. připomínky, bylo tedy možné podat do 7. 7. 2021. Stěžovatelé a) a b) připomínky uplatnili dne 7. 7. 2021 formou e-mailu bez uznávaného elektronického podpisu. Takové podání by však bylo účinné pouze v případě, že by bylo v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu do 5 dnů potvrzeno písemně (tj. doručeno odpůrci osobně či prostřednictvím držitele poštovní licence), ústně do protokolu nebo v elektronické podobě (tj. s použitím uznávaného elektronického podpisu). To v projednávané věci nebylo prokázáno. Stěžovatelé a) a b) tvrdí, že následující den po odeslání e-mailu bez podpisu vložili podání do schránky obecního úřadu. Tato skutečnost ovšem zůstala pouze v rovině tvrzení stěžovatelů. Samo o sobě vhození podání do schránky obecního úřadu také neodpovídá osobnímu podání, podání prostřednictvím držitele poštovní licence, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem, které je považováno za řádné doručení podání správnímu orgánu (§ 37 odst. 4 správního řádu). Ze správního spisu nevyplývá, že by odpůrkyně dostala včas připomínky/námitky stěžovatelů. Ze správního spisu naopak vyplynulo, že odpůrkyně obdržela podání stěžovatelů a) a b) podle podacího razítka, které je vyznačeno na podání, až dne 26. 7. 2021, tzn. opožděně, a proto k nim odpůrkyně nemohla přihlížet.

[47] Uvedené hodnocení nelze považovat za formalistické, ale naopak za souladné se zákonem. NSS sice chápe, že z pohledu stěžovatelů a jejich (nikým nezpochybované) předchozí aktivity se jim toto hodnocení může zdát jako přísné. Nejedná se však o nic neobvyklého. Procesní předpisy obecně spojují s různými úkony běh určité lhůty (např. všechny řádné a mimořádné opravné prostředky) a stanoví způsob komunikace mezi účastníky řízení a správními orgány (soudy) včetně toho, jakým způsobem mohou (musí) účastníci činit procesní úkony včetně podání návrhů, připomínek apod. Je to tak mimo jiné rovněž proto, aby bylo možné spolehlivě zjistit, zda dané procesní úkony účastníci učinili také včas. To, že v nynější věci účastníci zvolili poněkud nešťastný způsob doručování svých připomínek/námitek odpůrkyni, však lze klást k tíži pouze jim. Soud uplynutí dané lhůty prostě prominout nemůže; nemá pro to zákonnou oporu.

[48] Za této situace je pak již bezpředmětné se zabývat otázkou, zda podání stěžovatelů a) a b) představovalo námitky, nebo připomínky.

[49] Pro úplnost k dané otázce zbývá dodat, že krajský soud v napadeném rozsudku v této souvislosti rovněž konstatoval, že stěžovatelé a) a b) nebyli zkráceni na svých právech. Obsahově totožnými námitkami se odpůrkyně totiž zabývala, neboť obdobné námitky podala stěžovatelka c), které odpůrkyně vypořádala (bod 19 napadeného rozsudku). Podle stěžovatelů však obsah jednotlivých podání nebyl totožný.

[50] NSS k tomu uvádí, že není podstatné, aby obsah podání byl přesně stejný. Připomínky/ námítky stěžovatelů v podstatě obsahovaly to, že k dané ploše není zajištěno dopravní napojení. Touto otázkou se odpůrkyně při vypořádávání připomínek/námitek zabývala, a tudíž stěžovatelé a) a b) odpověď na své výtky, byť jinou cestou, dostali. Nyní uvedené hodnocení ovšem nemá vliv na rozhodnutí ve věci samé, neboť nic nemění na již konstatované opožděnosti připomínek/námitek.

3.3 *Nepřezkoumatelné vypořádání námitek*

[51] Stěžovatelka c) podala proti návrhu napadeného opatření obecné povahy opakovaně námítky a také připomínky. Mimo jiné v nich namítala, že k ploše ZM1.04 není zajištěn příjezd, neboť současná cesta vede přes její pozemky, jedná se o soukromou cestu, která nemá dostačující parametry pro provoz stavebních strojů a nákladních vozidel.

[52] Odpůrkyně v opatření obecné povahy tyto námítky zamítla (a připomínky vypořádala) s tím, že opatření obecné povahy stanoví jako podmínku výstavby rozšíření stávající komunikace a vybudování obratiště, přičemž detailní řešení je ponecháno na navazující řízení. Zároveň uvedla, že pokud by se prokázala nemožnost uvedení stávající komunikace do normovaných parametrů, umožňují podmínky ploch realizovat dopravní napojení plochy ZM1.04 i přes jiné pozemky. Novou výstavbu není možné realizovat, aniž by bylo k výstavbě zajištěno dopravní napojení odpovídající příslušným normám.

[53] NSS uvádí, že vypořádání námitek stěžovatelky c) je přezkoumatelné. K otázce přezkoumatelnosti viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74; a ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS. Jak už NSS konstatoval, nepřezkoumatelnost není nenaplnění subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak by měly být námítky vypořádány. Odpůrkyně reagovala na všechny námítky stěžovatelky c). To, že se způsobem řešení dopravního napojení stěžovatelka c) nesouhlasí, nezakládá samo o sobě nepřezkoumatelnost vypořádání námitek. To je otázka věcného přezkumu opatření obecné povahy, jak bylo výše rozvedeno.

4. **Závěr a náklady řízení**

[54] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelů není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[55] Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); odpůrkyni nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec její běžné činnosti.

[56] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. NSS osobám zúčastněným na řízení žádnou takovou povinnost neuložil, ty proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

pokračování

V Brně dne 29. února 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu