



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci navrhovatelky: **J. Č.**, zastoupena Mgr. Janou Gúckou, advokátkou se sídlem Štefánikova 5462, Zlín, proti odpůrci: **statutární město Zlín**, se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, zastoupen JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2023, č. j. 65 A 4/2023-327,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) zastavil řízení v části, v níž se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy – změny č. 4A územního plánu Zlína schválené usnesením Zastupitelstva města Zlína č. 71/27Z/2022 ze dne 8. 9. 2022 (dále též „změna územního plánu“) v grafické části v rozsahu rozšíření plochy veřejného prostranství P* č. 434 na pozemky parc. č. XA a parc. č. XB, vše v katastrálním území K., a ve zbývajících částech, v níž se navrhovatelka domáhala zrušení změny územního plánu schválené usnesením Zastupitelstva města Zlína ze dne 8. 9. 2022, č. 71/27Z/2022, pak návrh na zrušení změny územního plánu zamítl.

[2] Krajský soud konstatoval, že důvod ke zrušení opatření obecné povahy musí spočívat v pochybení závažného rázu, které reálně mohlo vést k zásahu do hmotných veřejných subjektivních práv navrhovatele. Pouhá procesní vada při rozhodování o zkráceném postupu při pořizování změny územního plánu dle § 55a odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), proto nemůže mít vliv

na veřejná subjektivní práva navrhovatelky. Obdobně pak dle krajského soudu nemohlo dojít k nepřipustnému zásahu do práv navrhovatelky tím, že stanovisko týkající se pozměněného návrhu bylo doloženo až v průběhu pořizování změny územního plánu, a nikoliv hned na počátku tohoto procesu, neboť podle stanovisek plánovaná změna žádný negativní vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast nemá a ani ji není nutné posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Krajský soud neshledal nic nezákonného ani na prodloužení plochy P* č. 434 nad rámec samotného návrhu, který spočíval v požadavku p. H. G. (dále též „žadatelka“) na vymezení plochy BI pro stavbu jednoho rodinného domu. Bez předmětného prodloužení plochy P* č. 434 by totiž nebylo možno požadovanou plochu BI vůbec vymezit. Napadená část změny územního plánu pak dle krajského soudu není v rozporu ani s kritériem vhodnosti a potřebnosti, resp. se zásadou proporcionality. Krajský soud v této souvislosti neshledal, že by zájem na výstavbě jednoho rodinného domu byl v extrémním nepoměru k veřejným zájmům v dané lokalitě nebo k soukromému zájmu navrhovatelky. Ostatně navrhovatelka ani konkrétní dopady do svých práv v podstatě netvrdila. Právo určit způsob využití pozemku v sousedství domu navrhovatelky přitom náleží výhradně obci, která projevuje vůli prostřednictvím zastupitelstva, a nikoliv navrhovatelce. Důvodnými neshledal krajský soud ani další námitky navrhovatelky, a proto návrh na zrušení části změny územního plánu zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně. V prvním okruhu námitek stěžovatelka namítala, že napadená část změny územního plánu byla vydána v rozporu s § 55a odst. 1 a 2 stavebního zákona. Dle názoru stěžovatelky zastupitelstvo města Zlína v rozporu se zákonem rozhodlo o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem až po veřejném projednání návrhu změny územního plánu. V takovém postupu stěžovatelka shledala podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonnost přijaté změny územního plánu, a je proto důvodem pro její zrušení. V souvislosti s postupem odpůrce v rozporu s § 55a stavebního zákona stěžovatelka dále namítala, že k návrhu na změnu územního plánu nebyla přiložena povinná stanoviska dle § 55a odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatelka v této souvislosti uvedla, že žadatelka podala celkem dvě žádosti o změnu územního plánu. První žádost ze dne 11. 2. 2020 Zastupitelstvo města Zlína zamítlo rozhodnutím ze dne 18. 6. 2020. Následně žadatelka dne 9. 9. 2020 podala novou žádost pro jiný rozsah pozemků. K nové žádosti však nebyla přiložena nová stanoviska ve smyslu § 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona, ale pouze neaktuální koordinované stanovisko (č. j. KUZL 3003/2020 ze dne 27. 1. 2020). Stěžovatelka je názoru, že jelikož se jednalo o nový návrh s jiným obsahem, bylo nezbytné k nové žádosti doložit i nová aktuální stanoviska ve smyslu § 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona. Tímto nezákonným postupem tak byla stěžovatelce odňata možnost vyjádřit se k obsahu stanovisek v rámci námitek k územnímu plánu. V dalším okruhu námitek stěžovatelka namítala, že z textové části změny územního plánu není zřejmé, jaké konkrétní pozemky a v jaké výměře mají být touto změnou dotčeny. Předmětnou změnu tak v této části

pokračování

považuje za neurčitou, nesrozumitelnou a nepřezkoumatelnou. Dle názoru stěžovatelky je změna rovněž nevhodná, neúčelná a odporuje veřejnému zájmu, a to především z důvodu omezeného dopravního napojení, nemožnosti vybudování infrastruktury, nedostatečného veřejného prostoru a rozporu s urbanistickou koncepcí. K tomu stěžovatelka uvedla, že předmětné změny zvýhodňují žadatelku o změnu územního plánu a zasahují do vlastnického práva stěžovatelky, a to za situace, kdy v území nejsou vhodné podmínky pro tyto změny, které jsou navíc v rozporu mj. s kritériem proporcionality. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se odpůrce ztotožnil se závěry krajského soudu. Dle jeho názoru neexistoval žádný důvod ke zrušení změny územního plánu. Při územně plánovací činnosti vždy nevyhnutelně dochází ke střetu jednotlivých zájmů a není možné vyhovět všem dotčeným osobám. Odpůrce setrval na svém předchozím stanovisku, že se v procesu pořizování změny územního plánu nedopustil žádného pochybení, které by bylo natolik závažné, že by odůvodnilo zrušení opatření obecné povahy pro nezákonnost. Odpůrce je rovněž názoru, že žádný z argumentů přednesený stěžovatelkou nesvědčí o tom, že by napadená část změny územního plánu nepřiměřeně zasáhla do práv stěžovatelky, a ani nevyvrací závěr o přiměřenosti změny územního plánu. Z uvedených důvodů proto odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předepisuje, že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů povinny postupovat zdrženlivě. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, například zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování: „vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou“ (obdobně srov. rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38 atp.).

[8] V prvním okruhu námitek stěžovatelka dovozovala rozpor napadené změny územního plánu s § 55a odst. 1 a 2 stavebního zákona. Uvedené ustanovení deklaruje možnost provést změnu územního plánu tzv. zkráceným postupem, a to za splnění zákonem stanovených podmínek pro tento postup. Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 (tisk č. 927/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 9. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz) k tomu uvedla, že „[z]astupitelstvo obce musí ve svém rozhodnutí o pořízení výslovně uvést, že změna bude pořizována zkráceným způsobem (§ 55b odst. 1). (...) Zkrácený postup změny územního plánu spočívá ve vypuštění zpracování zprávy o uplatňování územního plánu za uplynulé období nebo návrhu zadání, jejich projednání a schvalování (zastupitelstvo obce rovnou rozhodne o obsahu) a po rozhodnutí zastupitelstva a zpracování návrhu změny je upuštěno od samostatné etapy projednání s dotčenými orgány, jejichž stanoviska postačí až v navazující fázi pořizování. Počínaje veřejným projednáním je postupováno jako dosud (...)“.

[9] V nyní projednávané věci není sporné, že předmětná změna územního plánu byla provedena zkráceným postupem. O tomto postupu rozhodlo zastupitelstvo u jednotlivých zařazených dílčích změn v usneseních ze dne 18. 6. 2020, 25. 3. 2021 a 24. 6. 2021. Pouze v usnesení, které se týkalo mj. též žadatelky, není tento způsob pořízení změny výslovně uveden. Zákonodárce přitom rozhodnutí zastupitelstva o pořízení změny zkráceným postupem spojuje výlučně s počátkem procesu pořízení změny. Zastupitelstvo je totiž povinno zveřejnit, že změna územního plánu bude pořizována zkráceným postupem, především z důvodu zveřejnění vůle zastupitelstva vynechat při pořízení změny některé fáze, které by se jinak uplatnily, a zároveň odstartovat proces změny. Opačný výklad by totiž znamenal, že zastupitelstvo je oprávněno kdykoliv v procesu pořizování změny územního plánu rozhodnout o projednání změny zkráceným postupem. Takto však právní úprava koncipována není. Jak totiž správně podotknul již krajský soud, pokud by byla připuštěna možnost rozhodnout o zkráceném postupu kdykoliv v průběhu pořizování změny, tak by povinnost obsažená v § 55a odst. 1 stavebního zákona zcela ztratila smysl. Jestliže tedy zastupitelstvo v nyní projednávané věci neuvedlo, že změna bude pořízena zkráceným postupem, ale přesto jí tímto postupem pořídilo, jedná se o vadu řízení. Tuto vadu přitom nelze zhojit dodatečně tak, že po veřejném projednání dojde ke změně usnesení zastupitelstva tak, jak to učinil v nyní projednávané věci odpůrce. Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s krajským soudem musí stěžovatelce přisvědčit v tom ohledu, že se odpůrce při rozhodování o pořízení změny územního plánu dopustil vady řízení spočívající v tom, že o pořízení změny územního plánu zkráceným postupem rozhodoval až po veřejném projednání návrhu změny územního plánu. S ohledem na níže uvedené důvody však Nejvyšší správní soud není názoru, že by se jednalo o vadu, pro kterou by napadený územní plán nemohl obstát.

[10] Nejvyšší správní soud v této souvislosti akcentuje, že k přípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nestačí, pokud navrhovatel namítá jen porušení procedurálních pravidel, které sice mohlo objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak tato nezákonnost se nemohla dotknout právní sféry navrhovatele (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62). Důvodem ke zrušení opatření obecné povahy je totiž pouze pochybení závažného rázu, které reálně mohlo vést k zásahu do hmotných veřejných subjektivních práv navrhovatele (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120,

pokračování

dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161). Ke zrušení územního plánu či jeho změny by soud měl přistoupit pouze za situace, kdy došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost pořízení a vydání územního plánu či jeho změny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49). K tomu ovšem v nyní projednávaném případě nedošlo. Podstatou pořízení změny územního plánu zkráceným postupem je vynechání fáze zadání a společného jednání. V těchto fázích je přitom role veřejnosti, resp. vlastníků dotčených pozemků a staveb minimální, neboť vlastník dotčeného pozemku či stavby může prakticky pouze podat připomínku k návrhu zadání podle § 47 odst. 2 stavebního zákona, přičemž zákon neukládá pořizovateli ani zastupitelstvu obce, aby se s touto připomínkou nějak vypořádali nebo o ní rozhodovali. Jedná se tedy fakticky o určité upozornění pořizovatele, který se jím ovšem nemusí nijak zabývat. Pro ochranu práv vlastníka dotčeného pozemku je totiž stěžejní řízení o územním plánu spočívající v účasti na veřejném projednání a v možnosti podat proti územnímu plánu námitky. Stěžovatelka se přitom veřejného projednání účastnila a námitky rovněž podala, přičemž odpůrce se s nimi v odůvodnění změny územního plánu řádně a dostatečně vypořádal. Do práv stěžovatelky tak bylo zasaženo pouze tím, že nemohla podat připomínku k návrhu zadání změny územního plánu, na kterou ovšem pořizovatel není povinen jakkoliv reagovat. S ohledem na obsah spisu lze souhlasit s krajským soudem, že ze strany zastupitelstva se mohlo jednat pouze o přehlédnutí, neboť ve všech ostatních případech rozhodlo o zkráceném postupu řádně (viz výše). Na základě uvedených důvodů tak není Nejvyšší správní soud názoru, že by se jednalo o vadu, pro kterou by bylo třeba zrušit jak rozsudek krajského soudu, tak i napadený územní plán. Takový závěr nelze učinit ani na základě rozsudku zdejšího soudu ze dne 18. 10. 2018, sp. zn. 7 As 261/2018. V něm nebyla posuzována zcela identická skutková a právní situace. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že uvedené procesní pochybení je podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, jehož důsledkem je nezákonnost změny územního plánu v předmětné části.

[11] Obdobně je pak nutno nahlížet i na stěžovatelkou namítané porušení § 55a odst. 2 stavebního zákona. Uvedené ustanovení vyjmenovává nutné podklady, které musí být k návrhu přiloženy, přičemž platí, že bez zohlednění uvedených stanovisek jako nutných podkladových aktů pro zkrácený postup nelze o pořízení změny územního plánu ve zkráceném postupu vůbec rozhodnout (srov. PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. § 55 In: Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: 2017. Dostupné v ASPI). Důvodová zpráva k tomu uvádí, že před rozhodnutím o pořízení změny územního plánu je nutné obstatat „*stanoviska orgánu příslušného k posuzování vlivů na životní prostředí a příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny k návrhu obsahu změny, z kterých bude vyplývat, zda návrh změny bude muset být posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí (popř. včetně vlivu na soustavu Natura 2000), což by vyvolalo celkové posouzení vlivů návrhu na udržitelný rozvoj území (tj. na vyvážený vztah podmínek pro životní prostředí, hospodářský rozvoj a sociální soudržnost)*.“ Z uvedeného tedy vyplývá, že podmínkou pro pořízení změny územního plánu zkráceným postupem je existence obou stanovisek, která musí být přiložena již k návrhu změny územního plánu.

[12] V nyní projednávaném případě žadatelka předložila koordinované stanovisko k první žádosti o změnu územního plánu ze dne 11. 2. 2020, která se sice týkala stejné lokality, avšak byla většího rozsahu (změna plochy S* o rozloze 6 895 m² na plochu pro bydlení pro 4 rodinné domy). Dle tohoto koordinovaného stanoviska záměr nespadal mezi záměry podléhající posouzení vlivů na životní prostředí, ani nepředstavoval riziko pro

životní prostředí a veřejné zdraví. Následně dne 9. 9. 2020 a 2. 10. 2020 podala žadatelka žádost znovu, avšak jen pro jeden rodinný dům, přičemž odpůrce nové stanovisko nepožadoval. Až v průběhu pořizování změny územního plánu bylo dne 29. 6. 2022 vyžádáno stanovisko nové (č. j. KUZL 54159/2022), které se již týkalo přímo redukovaného záměru žadatelky. Lze tak souhlasit se stěžovatelkou v tom, že se odpůrce dopustil procesního pochybení, když k novému návrhu žadatelky nevyžádal nové koordinované stanovisko. Stanoviska podle § 55a odst. 2 písm. d) a e) stavebního zákona se totiž vždy musí vztahovat ke konkrétnímu návrhu. Za situace, kdy byl prvotní návrh zamítnut a následně podán nový s významnými parametrickými změnami, je nutno vyžádat stanoviska nová. Pořizovatel ani zastupitelstvo obce totiž nejsou oprávněni k tomu, aby posoudili, zda původní stanovisko postačuje i ve vztahu k novému záměru, neboť na to nemají potřebnou odbornost. Neobstojí proto argumentace, že šlo o redukovaný záměr, a tudíž si pořizovatel riziko pro životní prostředí mohl posoudit sám na základě původního stanoviska.

[13] Podle názoru Nejvyššího správního soudu však ani uvedené pochybení nevede k nutnosti zrušení změny územního plánu. Jak správně uvedl krajský soud, smyslem uvedených stanovisek je zajistit, aby již na počátku procesu pořízení změny územního plánu zkráceným postupem bylo zřejmé, jaké postupy nebo opatření je třeba provést z pohledu ochrany životního prostředí, resp. zda je nutné návrh změny územního plánu posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, a to případně i včetně významných vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (srov. § 55a In: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2018). Pokud však ze stanovisek vyplývá, že plánovaná změna nemá žádný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast a není ji nutné posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, pak tato stanoviska nemají fakticky žádný dopad na proces přijímání změny územního plánu a na její výslednou podobu. Ačkoliv tedy původní koordinované stanovisko nepostačovalo pro rozhodnutí zastupitelstva o pořízení změny požadované žadatelkou, materiálně nedošlo k žádnému zásahu do procesních nebo hmotných práv stěžovatelky či třetích osob, ani nebyl ohrožen veřejný zájem. Nedoložení stanoviska při pořizování změny územního plánu zkráceným postupem proto v nyní projednávané věci představuje vzhledem ke skutkovým okolnostem případu pouze formální vadu, na základě které nelze ani s přihlédnutím ke skutečnosti, že se stěžovatelka nemohla k těmto stanoviskům prostřednictvím námitek vyjádřit, dovozovat nezákonnost změny územního plánu odůvodňující její zrušení. Ani na podkladě dalších stížních námitek neshledal Nejvyšší správní soud existenci vad v postupu odpůrce při pořizování změny územního plánu, které by měly být tak závažného charakteru, že by měly vliv na zákonnost napadeného správního aktu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59, ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 atp.). Odůvodnění napadeného územního plánu obsahuje nejenom řádné vypořádání se s námitkami stěžovatelky, nýbrž i srozumitelnou úvahu, proč odpůrce navrhované změně územního plánu vyhověl. Napadenou změnu územního plánu nelze považovat ani za nesrozumitelnou, neurčitou či nepřezkoumatelnou (viz dále).

[14] V dalším okruhu námitek stěžovatelka namítala rozpor změny územního plánu s § 44 stavebního zákona, resp. neurčitost a nesrozumitelnost vymezení rozšířené plochy P* č. 434 v k. ú. K. Nejvyšší správní soud konstatuje, že návrh na pořízení změny územního plánu ze strany občanů obce či vlastníků pozemků má materiálně povahu podnětů (srov. PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. § 44 In: Stavební zákon. Praktický komentář. Praha:

pokračování

2017. Dostupné v ASPI). O pořízení územního plánu či jeho změny rozhoduje zastupitelstvo obce, přičemž na definitivní podobě se významně podílí rovněž pořizovatel. Zastupitelstvo obce ani pořizovatel přitom nejsou podaným návrhem striktně vázány. V nyní projednávané věci podala žadatelka jako osoba k tomu oprávněná dle § 44 stavebního zákona návrh na změnu územního plánu spočívající ve změně konkrétní části plochy S* na plochu BI za účelem vybudování jednoho rodinného domu. Jelikož zastupitelstvo obce žádosti o tuto změnu vyhovělo, pořizovatel byl povinen vypracovat příslušný návrh, který respektuje mj. vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Podle § 20 odst. 3 této vyhlášky se pozemek vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním, umožňoval využití pro navrhovaný účel a byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Podle odst. 4 téhož ustanovení se pak stavební pozemek vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním a základovými poměry, umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel a aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Dle § 20 odst. 7 označené vyhlášky pak musí vést ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby. Jak správně uvedl již krajský soud, požadavky citované vyhlášky pořizovatel vyřešil tak, že prodloužil plochu veřejného prostranství P* č. 434, a to takovým způsobem, aby vedla k pozemkům žadatelky, a umožnila tak dopravní obsluhu záměru žadatelky, tedy plánovaného rodinného domu. Po žadateli, který ve většině případů není odborníkem v oblasti územního plánování, nýbrž laikem, totiž nelze požadovat, aby přesně definoval všechny nezbytné součásti změny územního plánu v souladu se všemi zákonnými požadavky. To je úlohou pořizovatele územního plánu. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že pro prodloužení plochy P* č. 434 nebyl podklad v podobě návrhu, resp. že tento návrh nemá oporu ve spisu a odpůrce vydal změnu, která nebyla navržena, neboť prodloužení této plochy umožnilo realizaci návrhu žadatelky v souladu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud přitom neshledal ani neurčitost či nesrozumitelnost prodloužení plochy P* č. 434, neboť podstatou napadené změny územního plánu bylo jen zvětšení rozsahu této plochy v grafické části územního plánu. Ve shodě s krajským soudem považuje kasační soud grafické vyjádření za zcela srozumitelné a určité. Změna je navíc podrobně a srozumitelně popsána rovněž v textové části odůvodnění změny územního plánu, ve které jsou uvedena mj. i konkrétní čísla pozemků (str. 43). Nejvyšší správní soud tak shledává grafickou i textovou část změny územního plánu v souladu s judikaturou, dle které textová a grafická část „územně plánovací dokumentace musí být ve vzájemném souladu; grafická část je totiž zobrazením části textové v mapových podkladech (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, ze dne 3. 11. 2010, č. j. 5 Ao 3/2007-118, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 As 154/2014-28, a ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 30/2020-34). Z procesní opatrnosti Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka vzala návrh v části týkající se rozšíření veřejného prostranství na její pozemky, konkrétně rozšíření veřejného prostranství P* č. 434 v k. ú. K. na pozemky parc. č. XA a parc. č. XB, vše v k. ú. K., zpět, neboť k rozšíření na její pozemky došlo již změnou v roce 2011. Řízení v této části proto krajský soud zastavil.

[15] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v námitce, že nedošlo k vypořádání námitek, které podala proti návrhu územního plánu. Z obsahu spisu totiž vyplývá, že zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 8. 9. 2022, č. 71/27Z/2022, mimo jiné rozhodlo „o námitkách tak, jak je uvedeno v příloze č. 1 Opatření obecné povahy Změna č. 4A na str. 21 a dalších“. Je pravdou, že v odkazovaném textu je sice uvedená část nadepsána jako

„rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění“, ale u jednotlivých námitek je uvedeno „návrh rozhodnutí o námitce“ a nikoliv „rozhodnutí o námitce“. Tato formulace však pravděpodobně vychází z § 53 odst. 1 stavebního zákona, přičemž není sporné, že obsahově o námitkách rozhodnuto bylo (srov. s. 22 - 31 předmětného správního aktu). Lze současně souhlasit s tím, že by sice bylo srozumitelnější, pokud by slovo „návrh“ bylo z rozhodnutí o námitkách vypuštěno, nelze však současně s ohledem na obsah správního spisu (resp. věcné vypořádání námitek) pochybovat o tom, že zastupitelstvo odpůrce o námitkách rozhodlo.

[16] V dalším okruhu námitek stěžovatelka poukazovala na dopady územního plánu do svých práv a zájmů veřejnosti a dovozovala nepřiměřenost zvoleného řešení. Předmětné změny zvýhodňují žadatelku o změnu územního plánu a zasahují do vlastnického práva stěžovatelky, a to za situace, kdy v území nejsou vhodné podmínky pro tyto změny.

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých, často odlišných nebo dokonce protichůdných zájmů soukromých i veřejných. Prakticky vždy přitom dochází přijetím územního plánu k určitému dotčení na vlastnických právech a je tedy zcela běžné, že územní plány zasahují do vlastnických práv. Samotná existence takového zásahu však nemůže být důvodem pro zrušení napadené části územního plánu za situace, kdy *„veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)“* (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V rámci přezkumu zásahu do práv účastníka řízení je úkolem soudu zjistit, zda si pořizovatel územního plánu *„nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23). Stanovení funkčního využití území při splnění všech zásad a cílů územního plánování je totiž součástí pravomocí spadajících do samostatné působnosti obce, do které správní soudy mohou zasahovat pouze omezeně (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 20. 6. 2019, č. j. 5 As 290/2018-37, či nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2833/19). Těmto závěrům přisvědčil i Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11, v němž mj. uvedl, že *„územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy.“* Není proto právem stěžovatelky určovat, jak by měly být využity pozemky v sousedství jejího domu, neboť toto právo náleží výhradně obci, která projevuje vůli prostřednictvím zastupitelstva.

[18] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze postup odpůrce z hlediska dotčených pozemků stěžovatelky považovat za odporující uvedeným imperativům. Napadená změnová lokalita č. P25 mění funkční plochu smíšenou nezastavěného území S* na zastavitelnou plochu individuálního bydlení BI č. 1168, na níž umožňuje umístění a výstavbu jednoho rodinného domu o jednom nadzemním podlaží; současně zajišťuje přístup k domu po veřejné komunikaci prostřednictvím plochy veřejného prostranství P* č. 434. Tato lokalita navazuje na stabilizované i změnové plochy individuálního bydlení, jakož i na plochu veřejného prostranství. Bydlení v rodinných domech je přitom pro tuto oblast typické, ostatně i sama stěžovatelka v dané lokalitě realizovala výstavbu rodinného domu. Zástavba se vyskytuje

pokračování

i v bezprostřední blízkosti předmětných pozemků. Ani z ničeho jiného nevyplývá, že by docházelo k nepřípustnému rozmělnění zastavitelné plochy bez vazby na stávající zástavbu, infrastrukturu a terénní poměry, resp. že by zájem na výstavbě jednoho rodinného domu byl v extrémním nepoměru k veřejným zájmům v dané lokalitě. Co se týče tvrzení o dopadech do soukromých zájmů stěžovatelky, ty stěžovatelka v podstatě ani (konkrétně) netvrdí, resp. nezpochybňuje zcela konkrétní argumentaci relevantní oponenturou. Nejvyšší správní soud proto odkazuje na závěry odpůrce (který se s námitkami stěžovatelky ohledně přiměřenosti přijatého řešení řádně vypořádal v odůvodnění změny územního plánu na s. 36-39), resp. na odůvodnění obsažené v napadeném rozsudku krajského soudu (srov. body 46-53 rozsudku).

[19] Krajský soud správně dovodil i to, že z hlediska přiměřenosti přijatého řešení je irelevantní, jak konkrétně bude realizováno dopravní napojení nebo připojení rodinného domu na inženýrské sítě. Tyto otázky totiž nejsou předmětem řízení o pořízení změny územního plánu. Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezuje 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 (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Otázky týkající se konkrétního dopravního napojení nebo připojení rodinného domu na inženýrské sítě jsou předmětem až navazujícího územního rozhodnutí. Vymezení plochy bydlení přitom nelze chápat jako automatické povolení budoucí předpokládané zástavby, neboť tu lze realizovat až v souladu s pravomocným územním a stavebním rozhodnutím. Obdobně není pro posouzení přiměřenosti územního plánu podstatné praktické provedení komunikace a sítí či finanční náročnost věci. Pouze hypotetická možnost vedení sítě přes pozemky stěžovatelky pak rovněž nemůže být důvodem pro závěr o nepřiměřenosti napadené změny územního plánu. Proti takovému vedení sítí by měla stěžovatelka nadto možnost dostatečné ochrany (např. v územním či stavebním řízení).

[20] Nepřiměřenost nezakládají ani informativní vyjádření (stanoviska) odborů Magistrátu města Zlína, na která poukazuje stěžovatelka. Ačkoliv z nich stěžovatelka dovozuje nevhodnost, resp. nepřiměřenost změny územního plánu, jedná se pouze o doporučující, nikoliv závazná stanoviska dle § 149 správního řádu, jejichž obsahem by byl odpůrce vázán. Nejvyšší správní soud dodává, že územní plán je koncepční dokument, o jehož pořízení (či o jeho změně) rozhoduje zastupitelstvo obce, nikoliv jednotlivé odbory magistrátu města. Pravomoc dát ke změně územního plánu záporné stanovisko mají v procesu pořizování pouze dotčené orgány, se kterými však byla předmětná změna územního plánu projednána. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že napadená změna územního plánu není v rozporu s urbanistickou koncepcí územního plánu [kapitola C) 1.2 Urbanistická koncepce částí města, článek 4, Kudlov]. Z označení hlavních rozvojových ploch pro výstavbu rodinných domů totiž nelze dovozovat zákaz nebo nepřiměřenost vymezení ploch BI na jiných než uvedených místech. Obdobně to pak platí i pro Zprávu o uplatňování územního plánu Zlína z listopadu 2020. Ačkoliv se dle tvrzení stěžovatelky v předmětné zprávě navrhuje potlačení urbanizačních tlaků na výstavbu v krajině v Kudlově pro zachování hodnot území a kvality přírodního prostředí, nelze z toho dovozovat kategorickou nepřípustnost ani nepřiměřenost umístění záměru jednoho jednopodlažního rodinného domu v tomto území. K dosavadnímu nevyužití již vymezených ploch BI 419-422, 426 a 427 pro výstavbu soud odkazuje na kapitolu B.5 s. 65-67 odůvodnění změny 4A, v níž se odpůrce detailně zabývá

vyhodnocením potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. V podrobnostech stran přiměřenosti napadené části změny územního plánu odkazuje soud na napadený rozsudek.

[21] Nic nezákonného neshledává Nejvyšší správní soud ani na posouzení vhodnosti, resp. potřebnosti navrhované změny územního plánu. Odpůrce se touto otázkou detailně zabýval v odůvodnění změny územního plánu. Důkladně odůvodnil i vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Krajský soud pak v napadeném rozhodnutí závěry odpůrce přezkoumal a dospěl k závěru, že předmětná změna není v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti. Důkladně byl zvažován i dopad do veřejných zájmů, vč. zájmu na ochranu přírody, krajiny atp. Předmětná lokalita navazuje na již zastavěné území, není zde žádný významný krajinný prvek, územní systém ekologické stability či chráněné druhy živočichů nebo rostlin. Jak již bylo uvedeno výše, dle stanoviska orgánu ochrany přírody nepředstavuje záměr významný zásah do evropsky významné lokality či ptačí oblasti a dle stanoviska krajského úřadu není nutné posoudit záměr z hlediska jeho vlivů na životní prostředí. Půdy v této lokalitě nejsou vysoce chráněné. Pozemky jsou užívány jako trvalý travní porost, jedná se o půdy s podprůměrnou produkční schopností (IV. třída ochrany) a jen s omezenou ochranou. Ostatně v rámci projednání návrhu změny územního plánu byla uvedená lokalita (plocha) řádně projednána se všemi dotčenými orgány, které dospěly ke kladnému závěru, a to jak z hlediska dopadů do krajinného rázu, tak zemědělského půdního fondu, dopravy i zájmu ochrany lesa a vlivu na životní prostředí. Funkční plocha S* (louky) je změnou územního plánu dotčena jen marginálně. Zdejšímu soudu přitom není zřejmé, jak by rozrůstání zástavby mohlo negativně ovlivnit les, neboť rozsáhlý lesní porost navazuje právě až na velký pás plochy S*, resp. ani jak by realizace záměru mohla negativně ovlivnit rekreaci obyvatel Kudlova. Lze dodat, že sama stěžovatelka v dané lokalitě realizovala obdobný záměr jako navrhuje žadatelka.

[22] Souhrnně vzato se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatelka nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[23] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, však vyplývá, že žalované správní orgány mají v případě, že se nechají právně zastupovat, právo pouze na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost, přičemž „[p]říkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

pokračování

(např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.“ Tak tomu však v případě odpůrce, kterým není malá obec, nýbrž statutární město Zlín, bezpochyby není.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. června 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu