



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatelky: **Obec Petřvald**, se sídlem Petřvald 1 – Petřvald 175, zast. Mgr. Janem Staňou, advokátem se sídlem 28. října 2663/150, Ostrava, proti odpůrci: **Moravskoslezský kraj**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Aktualizace č. 2b Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, schváleného usnesením Zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 15. 9. 2022, č. 9/942, v části textového a grafického vymezení plochy OBS1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Mošnov**, se sídlem Mošnov 96, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 1. 2024, č. j. 79 A 5/2023-50,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 1. 2024, č. j. 79 A 5/2023-50, s e z r u š u j e a v ě c s e v r a c í tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se v řízení před Krajským soudem v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení části opatření obecné povahy Aktualizace č. 2b Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje (dále jen „A2b ZÚR“ nebo také „OOP“) schváleného usnesením Zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 15. 9. 2022, č. 9/942, a to v části textového i grafického vymezení plochy OBS1. Navrhovatelka nesouhlasila s vymezením plochy OBS1 s cílem vybudování Logistického uzlu Armády ČR (dále také „logistický uzel“), poukazovala na nedostatečné odůvodnění tohoto záměru, dále na absenci variantního řešení, které by bylo šetrnější k zemědělské půdě a k CHKO Poodří. Většina informací ohledně logistického uzlu je utajovaná, proto nelze dostatečně posoudit a poměřit konkurující zájmy a není zřejmé, jak velký bude skutečný zábor půdy. Podle jejího názoru by plocha OBS1 mohla být celá navržena přímo do stávající plochy pro ekonomické aktivity RP301 v jejím plném rozsahu, nikoli se s ní překrývat pouze v menší části (25,95 ha z celkových 57,15 ha plochy OBS1), čímž by zůstala zemědělská půda zachována svému účelu. Plocha OBS1 zasahuje rovněž do záplavové zóny a je možné, že dojde ke zhoršení vodní situace v obci

a dojde ke zhoršení ovzduší a zvýšení hluku. Navrhovatelka také měla zato, že je napadené OOP v rozporu s politikou územního rozvoje. Závěrem napadla procesní aspekty schválení OOP, nedostatečné odůvodnění, příliš krátkou lhůtu k podání námitek a nevypořádání se s otázkou proporcionality přijatého řešení. Poukázala také na fakt, že v případě vybudování záměru logistického uzlu již nebude příjemcem daně z nemovitých věcí z plochy OBS1.

[2] Krajský soud se s návrhovými námitkami neztotožnil. V první řadě osvětlil podstatu a roli jednotlivých nástrojů územního plánování s důrazem na zásady územního rozvoje. Odpůrce se podle názoru krajského soudu dostatečně zabýval otázkou vymezení plochy OBS1 a jejího umístění v území. Zdůraznil, že na základě usnesení Zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 17. 3. 2021 měla být v rámci obsahu A2b ZÚR rozšířena plocha pro ekonomické aktivity RP301. Tento požadavek však byl v průběhu zpracování návrhu A2b ZÚR přehodnocen v návaznosti na poskytnutí nových údajů o území Ministerstvem obrany. Jelikož veřejný zájem na zajištění obrany a bezpečnosti státu převažuje nad zájmem na rozšíření plochy RP301 pro ekonomické aktivity, byla v rámci A2b ZÚR vymezena plocha OBS1 pro zajišťování obrany a bezpečnosti státu a zároveň vypuštěna část plochy RP301. Krajský soud se neztotožnil s navrhovatelkou, že by nebyl tento postup dostatečně odůvodněn ani že nejsou zřejmé úvahy, na jejichž základě je možné záměr označit za invariantní. V odůvodnění je zcela konkrétně uvedeno, proč je tato lokalita pro záměr logistického centra invariantní, zejména co se týče požadavků na multimodální dopravní dostupnost (blízkost letiště, dálnic a železnice). Funkční vymezení plochy nelze blíže specifikovat s ohledem na charakter záměru mající povahu utajované informace ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“).

[3] Navrhovatelka podle krajského soudu obsáhle rozvíjí svou vlastní variantu, podle které by plocha OBS1 mohla být navržena přímo do stávající plochy RP301 v jejím plném rozsahu, čímž by zůstala zemědělská půda zachována svému účelu. Krajský soud však zdůraznil, že se odpůrce nemusel zabývat jinými variantami umístění plochy OBS1, a to s ohledem na požadavek Ministerstva obrany obsahující mimo jiné přesnou územní lokalizaci vzneseného požadavku a grafické znázornění požadované plochy v dotčených katastrálních územích.

[4] K dotčení ptačí lokality plochou OBS1 krajský soud konstatoval, že pro potřeby A2b ZÚR bylo v souladu s § 42b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), zpracováno Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj v území. To obsahuje jak část vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA) vypracovanou autorizovanou osobou, tak vyhodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. V části vyhodnocení vlivů na evropsky významnou lokalitu a ptačí oblast dospěl zpracovatel k závěru, že u plochy OBS1 lze vyslovit potenciální riziko negativního ovlivnění lokalit soustavy Natura 2000, Ptačí oblasti Poodří. Pro její území a předměty ochrany byl stanoven mírně negativní vliv koncepce na motáka pochopa a nulový až mírně negativní vliv na ledňáčka říčního. Významně negativní ovlivnění nebylo zjištěno u žádné z částí návrhu A2b ZÚR. Otázce vlivu koncepce A2b ZÚR na Ptačí oblast Poodří a soustavu Natura 2000 byla věnována adekvátní pozornost, potenciální negativní vlivy byly řádně vyhodnoceny způsobem odpovídajícím stupni územně plánovací dokumentace na úrovni ZÚR. Navrhovatelka učiněné závěry zpochybnila odkazem

pokračování

na podklady vypracované pro účel přijetí územního plánu Petřvald v letech 2010-2013, tj. pro územně plánovací dokumentaci nižšího stupně. Krajský soud konstatoval, že podklady určené pro potřeby územního plánu konkrétní obce nemohou sloužit potřebám územně plánovací dokumentace vyššího stupně, tj. v daném případě zásadám územního rozvoje.

[5] Krajský soud se rovněž neztotožnil s názorem navrhovatelky, že odpůrce neprovedl vyhodnocení vzájemného střetu dvou veřejných zájmů, neboť veřejný zájem na zachování chráněných druhů živočichů je stejně důležitý jako veřejný zájem na zajištění obrany a bezpečnosti státu. Nebyl prokázán střet těchto dvou zájmů a celým odůvodněním A2b ZÚR prostupuje mimořádnost významu veřejného zájmu, jenž má být realizován na ploše OBS1. Navrhovatelčina úvaha o rovnosti tohoto veřejného zájmu s veřejným zájmem spočívajícím v ochraně chráněných živočichů připadá krajskému soudu absurdní.

[6] Krajský soud se dále neztotožnil ani s námitkou nedostatečné ochrany zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“). Předmětem řešení zásad územního rozvoje je pouze odborný odhad záboru ZPF, který byl náležitě zpracován. Také Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj v území se otázkou vlivu koncepce na ZPF zabývalo a vyhodnotilo jej jako mírně negativní, akceptovatelný pouze proto, že se jedná o veřejný zájem na zajišťování obrany a bezpečnosti státu, přičemž skutečný zábor bude minimalizován a lze jej vyčíslit až na základě zpracované stavební dokumentace. Problematice vlivu záměru na ZPF byla věnována dostatečná pozornost v rozsahu, jenž plně odpovídá úrovni zásad územního rozvoje. Požadavek Ministerstva obrany na vymezení plochy OBS1 je v režimu utajovaných informací zcela oprávněně. S ohledem na tak specifický charakter plochy OBS1 nemohlo být blíže specifikováno, proč dojde k záboru pozemků spadajících do ZPF, ani proč celková výměra požadované plochy přesahuje 57 ha, což však na úrovni územně plánovací dokumentace typu ZÚR nepředstavuje zásadní problém, neboť pro ZÚR je charakteristická právě obecná rovina přijímaných řešení. Obdobně hypotetický charakter má také tvrzení navrhovatelky ohledně skladování vojenského materiálu, toxických látek a biologicky nebezpečných materiálů. Krajský soud připouští, že jejich výskyt lze z logiky věci v prostoru vymezeném pro armádní potřeby předvídat, avšak opatření, jež by předcházela možným rizikům s tím spojeným, nejsou předmětem úpravy v zásadách územního rozvoje.

[7] K námitce zásahu plochy OBS1 do záplavového území Q100 říčky Lubina krajský soud uvedl, že se jí odůvodnění zásad územního rozvoje dostatečně zabývalo. Část, v níž plocha OBS1 zasahuje do území Q100 i aktivní zóny záplavového území, bude využita např. jako nezpevněná manipulační plocha nebo plocha pro umístění vojenských stanů a zároveň v ní nebudou prováděny terénní úpravy, kterými by mohlo dojít ke zhoršení odtokových poměrů a snížení stávající protipovodňové zabezpečení zastavěného území na pravém břehu řeky Lubiny.

[8] Krajský soud se rovněž neztotožnil s námitkou, že odpůrce neposoudil celkový vliv všech záměrů na životní prostředí, neprovedl kumulativní posouzení vlivů všech záměrů uvedených v celkovém platném znění ZÚR a nevyhodnotil synergické vlivy. Krajský soud poukázal na to, že kumulativní a synergické posouzení vlivů bylo dostatečně provedeno v textové části odůvodnění A2b ZÚR v kapitole B. Navrhovatelka rovněž namítla nesoulad

zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje, nicméně tak učinila v obecné rovině a krajský soud tento nesoulad neshledal.

[9] Dále se krajský soud zabýval námitkou nevypořádání námitek, které proti A2b ZÚR navrhovatelka vznesla podáním ze dne 14. 4. 2022. Navrhovatelka v nich namítala, že přijde o výnosy z daně z nemovitých věcí, že všechny komerční aktivity jsou soustředěny v k. ú. Mošnov a navrhovatelka z nich nebude profitovat a že nesouhlasí s komentářem ke kvalifikovanému odhadu ZPF, že jde o nejvýhodnější řešení z hlediska ochrany ZPF v měřítku ČR. Krajský soud uvedl, že se odpůrce s námitkami navrhovatelky vypořádal v rámci přílohy č. 2 textové části odůvodnění A2b ZÚR, přičemž uvedl, že územně plánovací dokumentace neřeší majetkové záležitosti. S tímto tvrzením se krajský soud ztotožnil. Rovněž další námitky zamítl.

[10] Krajský soud se rovněž neztotožnil s námitkou, že nebyly splněny podmínky pro přijetí A2b ZÚR zkráceným postupem podle § 42a stavebního zákona. Stejně tak neshledal krajský soud jako protizákonnou krátkou lhůtu pro podání námitek. Krajský soud závěrem nepřisvědčil navrhovatelčině námitce, že provedení naturového posouzení v zimním období způsobilo zkreslení posouzení vlivů na životní prostředí. Jedná se pouze u navrhovatelčin subjektivní názor, který není ničím podložen.

[11] Námitky proti nedostatečné proporcionalitě lze podle krajského soudu vznést pouze v procesu přijímání OOP. Pokud navrhovatelka takové námitky nevznesla, nemůže je již uplatnit v soudním přezkumu, kde může namítat toliko nezákonnost přijatého řešení. Proto je tato námitka nepřijatelná.

II. Obsah kasační stížnosti navrhovatelky a vyjádření odpůrce k ní

[12] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatelka nesouhlasí s nedostatečným vypořádáním námitek týkající se výpadků z daně z nemovitých věcí. Penězi nelze nahradit specifický vztah zemědělce k jeho půdě, kterou po generaci obdělává. Záměr bude mít pro ni pouze negativní následky, neboť z plochy pro ekonomické aktivity RP301 bude mít prospěch obec Mošnov, ale zátěž navrhovaného řešení, tedy umístění většiny plochy OBS1, ponese ona. Krajský soud tuto námitku řádně nevypořádal.

[14] Stěžovatelka dále namítala, že skutečným důvodem, proč plocha OBS1 není vymezena v rámci plochy RP301, je skutečnost, že odpůrce přikládá přílišnou váhu zachování komerčního rázu tohoto území, a proto plochu OBS1 rozšiřuje i na zemědělské pozemky. Krajský soud tuto námitku dostatečně nevypořádal. Stěžovatelka od počátku namítá, že vymezením plochy OBS1 dojde k nadbytečnému záboru zemědělských pozemků, z nichž většina spadá do I. nebo II. třídy ochrany ZPF. Krajský soud zcela chybně zaměňuje skutečnost utajovaných informací a invariantnost záměru. Umístění záměru zcela do plochy RP301 totiž úplně stejně naplňuje krajským soudem tvrzenou výjimečnost dané lokality. Krajský soud proto vypořádal tuto námitku chybně, když pouze odkázal na okolnost, že požadavek Ministerstva obrany je v režimu utajovaných informací.

pokračování

[15] Stěžovatelčiny obavy týkající se dalšího záboru pozemků ze ZPF nejsou hypotetické, vyplývají z návrhu na Aktualizaci č. 8b zásad územního rozvoje. Zastupitelstvo kraje rozhodlo usnesením ze dne 7. 9. 2023 o rozdělení Aktualizace č. 8 ZÚR na Aktualizaci č. 8a a Aktualizaci č. 8b, na základě požadavku na rozšíření plochy OBS1 vzneseného Ministerstvem obrany v prosinci 2022. Aktualizace č. 8b ZÚR prokazuje, že rozšíření plochy je dlouhodobě plánované. Krajský soud tedy svá tvrzení opírá o nepravdivý a neúplný skutkový stav věci, což má za následek nesprávné posouzení věci.

[16] Stěžovatelka již v žalobě poukázala na studii z roku 2013, dle které již v době jejího zpracování byl chráněný druh moták pochop v přímém ohrožení a jakýkoliv záměr, který by měl za následek zábor zemědělské půdy nebo jakoukoli výstavbu v blízkosti jeho ochranného pásma, je nepřijatelný. Krajský soud se spokojil s odůvodněním odpůrce v A2b ZÚR a nezabýval se samotnou skutečností, že zábořem ZPF je tento chráněný druh ptáka ohrožen.

[17] Dle stěžovatelky odpůrce při plánování rozvoje venkovských území nezohlednil ochranu kvalitní zemědělské, především orné půdy a ekologických funkcí krajiny, jak mu ukládá bod 14a politiky územního rozvoje. Krajský soud tvrdí, že předmětem řešení A2b ZÚR není rozvoj venkovských území a oblastí. Stěžovatelka má za to, že krajský soud nesprávně uchopil význam bodu 14a, neboť nejde toliko o rozvoj venkovského území jako takového, ale o rozvoj ve venkovských územích a oblastech. Záměr je rovněž v rozporu s bodem 26 politiky územního rozvoje, neboť je částečně umístěný do aktivní zóny záplavového území, aniž by šlo o zcela výjimečný a zvlášť odůvodněný případ, čímž se odpůrce ani krajský soud dostatečně nezabývali.

[18] Námitku nedostatečné proporcionality stěžovatelka podle svého názoru implicitně vznesla již v průběhu procesu přijímání OOP, kde tvrdila, že náhrady za vyvlastnění nenahradí hospodařícím vlastníkům jejich pozemky. Stěžovatelka tak namítala i zásah do vlastnických práv vlastníků pozemků. Je zřejmé, že realizace záměrů vyplývajících z A2b ZÚR podstatně zasáhne do stěžovatelčinych vymezených pravomocí. Dle § 13 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, jsou orgány kraje povinny pokud možno předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce. V tomto konkrétním případě nejen že tomu tak nebylo, ale poté, co stěžovatelka vyjádřila své stanovisko, odpůrce toto stanovisko marginalizoval a částečně ignoroval. Došlo tedy i k porušení čl. 8 Ústavy.

[19] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu a navrhl její zamítnutí. Podle jeho názoru je z odůvodnění napadeného OOP ve spojení s rozhodnutím o námitkách zřejmý jeho názor na stěžovatelčinu námitku, že přijatým řešením přijde o své výnosy z daně z nemovitých věcí. V rozhodnutí o námitkách odpůrce konstatoval, že územně plánovací dokumentace neřeší majetkové záležitosti. Ostatně se předpokládá, že záměry realizované v ploše pro ekonomické aktivity RP301 na území obce Mošnov mohou přinést určité pozitivní dopady i na území sousedních obcí, včetně stěžovatelky. Otázka hledání případných jiných variant záměru byla zmíněna v souvislosti s tím, že se jedná o poskytnutá data, která pořizovatel nemůže bez zákonného důvodu sám měnit, rozšiřovat o další varianty či zpochybňovat, mimo jiné i s ohledem na charakter požadavku v režimu utajovaných informací. Ke zpřesnění plochy pro záměr slouží územně

plánovací dokumentace stěžovatelky. Rovněž ochrana ZPF byla dostatečně zohledněna, a to vyhodnocením vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj, včetně kvalifikovaného odhadu půdního záboru. Konkrétní zábor a opatření zmírňující jeho dopady mohou být z povahy věci řešeny až v povolovacím řízení. Požadavek na hledání jiného řešení nemá oporu v právní úpravě. Odpůrce nepopírá, že v mezidobě byla pořízena další aktualizace ZÚR č. 8b, jejímž předmětem je rozšíření plochy OBS1. Tato skutečnost však nemůže mít vliv na posouzení stěžovatelkou napadené aktualizace A2b. K ochraně motáka pochopa odpůrce upozorňuje, že plocha OBS1 do ptací lokality soustavy NATURA 2000 nezasahuje. I přesto bylo provedeno naturové hodnocení. Stěžovatelka se pasuje do role veřejného ochránce, přitom plochu vymezenou obecně pro ekonomické aktivity by na svém katastru z důvodu předpokladu větších daňových příjmů naopak uvítala. Odpůrce rovněž pokládá za nedůvodné námitky týkající se nesouladu OOP s politikou územního rozvoje. Stěžovatelka také nemůže namítat neproporcionalitu zásahu do práv jiných osob.

[20] Obec Mošnov jako osoba zúčastněná na řízení (dále též „OZNŘ“) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Musel se tak před posouzením výše rekapitulovaných věcných námitek zabývat tím, že krajský soud nevyrozuměl postupem podle § 42 odst. 1 s. ř. s. Ministerstvo obrany o probíhajícím řízení, a znemožnil mu tak efektivně uplatňovat v řízení práva OZNŘ dle § 34 s. ř. s.

[23] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. *[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.* (zvýraznil nyní NSS)

[24] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se podle § 101b odst. 4 s. ř. s. postupuje přiměřeně podle § 34 odst. 2, věty druhé, s. ř. s., dle níž osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení předseda senátu vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. Aktivní role soudu při oslovení možných osob zúčastněných na řízení je o to důležitější, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. se neaplikuje § 34 odst. 2, věta první, téhož zákona. Navrhovatel tudíž v tomto řízení není povinen vymezit okruh jemu známých osob připadajících v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a veškerá aktivita ohledně jejich vyhledání leží na soudu (srov. body 25 a 26 rozsudku NSS ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 51/2014-179; k postupu soudu viz též bod 11 rozsudku NSS ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 AOs 2/2013-95).

pokračování

[25] Ustálená judikatura NSS dovozuje, že nevyrozumí-li soud osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, ačkoli mu jejich existence musí být zřejmá (ze správního rozhodnutí nebo správního spisu či z povahy věci), jedná se o tzv. jinou vadu řízení, která je důvodem pro zrušení napadeného soudního rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz rozsudky NSS ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009-190, č. 2341/2011 Sb. NSS, či ze dne 30. 11. 2017, č. j. 10 As 253/2016-79). K takové vadě NSS přihlédne z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005-81, či rozsudky NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 As 301/2015-26, a ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 140/2012-22).

[26] Ačkoli § 101b s. ř. s. od novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb. hovoří o „přiměřeném“ použití § 34 s. ř. s. s vymezenými výjimkami, nelze pokyn k přiměřené aplikaci chápat tak, že je na úvaze soudu, zda § 34 s. ř. s. použije, či jeho užití *ad hoc* v konkrétním řízení vůči některým subjektům fakticky vyloučí. Naopak příkaz k přiměřené aplikaci soudu ukládá, že tohoto ustanovení má využít, byť s nezbytnými modifikacemi.

[27] Z citovaného ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že postavení osoby zúčastněné na řízení mají mít i osoby, které mohou být přímo dotčeny zrušením napadeného správního aktu.

[28] Primární způsob adresného doručování písemností účastníkům řízení i OZNŘ je upraven v § 42 odst. 1 s. ř. s. (do datové schránky subjektu, soudním doručovatelem, držitelem poštovní licence, prostřednictvím veřejné datové sítě či pomocí jiného státního orgánu). Podle § 42 odst. 4 s. ř. s. je-li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, lze jim na základě opatření předsedy senátu doručit vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu. Soud může též uveřejnit své rozhodnutí nebo jinou písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu.

[29] NSS v rozsudku ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010-201, č. 2485/2012 Sb. NSS, konstatoval, že „ustanovení [§ 42 odst. 4 s. ř. s.] je třeba vždy interpretovat v souladu se smyslem institutu osob zúčastněných na řízení, a je tedy třeba chránit procesní práva těchto osob, mimo jiné jim umožnit fakticky se seznámit s vyrozuměním o probíhajícím řízení. Je přitom nepochybné, že při doručování podle ust. § 42 odst. 1 s. ř. s. jsou faktické možnosti adresáta se s doručovanou písemností seznámit mnohem vyšší než při doručování vyvěšením na úřední desce soudu. Z důvodu ochrany procesních práv osob zúčastněných na řízení je proto třeba využívat postupu podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. obezřetně a zpravidla jen v těch případech, kdy by snaha doručit každému účastníkovi řízení vedla s velkou pravděpodobností k podstatnému prodloužení jeho délky či dokonce skončení řízení fakticky znemožnila nebo kdy by doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení bylo sice technicky bezproblémové a v reálném čase proveditelné, avšak neúměrně finančně náročné.“ NSS v rozsudku také uvedl: „Jedním z kritérií, při jehož naplnění lze aplikovat ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., je neúměrnost doručování při běžném způsobu, tj. nepoměr mezi náklady doručování v širším smyslu (nejen náklady finančními, ale také časovými, administrativními a náklady v podobě zvýšeného rizika chyb při doručování a s tím spojených procesních důsledků atd.) a zájmem na tom, aby každé osobě zúčastněné na řízení bylo zaručeno, že se do její dispoziční sféry dostanou písemnosti mající význam pro řízení. Důvodem této neúměrnosti může být např. velký počet adresátů. Dalším kritériem je pak nemožnost

doručování, např. proto, že adresáty nelze jednotlivě určit.“ V rozsudku ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 As 1/2007-104, dospěl NSS k závěru, že doručování postupem podle § 42 odst. 4 s. ř. s. „je v případě většího počtu osob, které by mohly být osobami zúčastněnými na řízení, akceptovatelný. Ani v takové situaci však není možné, aby soud rezignoval na individuální vyrozumění o probíhajícím řízení těch osob, jejichž postavení jako osob zúčastněných na řízení je naprosto zřejmé a jejichž vyrozumění navíc soudu nemůže činit žádné větší administrativní obtíže.“

[30] V rozsudku ze dne 29. 5. 2013, č. j. 6 AOs 3/2012-74, NSS zdůraznil, že pokud se změna OOP týká specificky pozemků konkrétních osob a tato změna by znemožnila těmto osobám realizovat konkrétní záměr (napadené OOP zahrnovalo jejich pozemek do zastavitelného území, což návrh napadal), je namíste tyto osoby adresně informovat postupem podle § 42 odst. 1 s. ř. s. o možnosti uplatnit v soudním řízení práva OZNŘ, aby mohly reagovat na návrhové body zpochybňující jejich záměr, a nespokojit se vůči nim s neadresnou výzvou provedenou vyvěšením na úřední desce podle § 42 odst. 4 s. ř. s. (shodně viz též bod 25 rozsudku NSS ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 AOs 7/2013-88).

[31] V nyní projednávané věci krajský soud neadresnou výzvou dle § 42 odst. 4 s. ř. s. ze dne 6. 12. 2023, č. j. 79 A 5/2023-18, vyzval osoby, které by mohly být dotčeny vydáním rozhodnutí v této věci, aby písemně prohlásily, že v řízení budou uplatňovat práva OZNŘ. Tuto výzvu krajský soud vyvěsil na svou úřední desku a nechal ji vyvěsit na úřední desku Magistrátu města Ostravy. Následně ještě krajský soud vyzval adresnou výzvou podle § 42 odst. 1 s. ř. s. ze dne 16. 1. 2024, č. j. 79 A 5/2023-44, obec Mošnov, aby oznámila, zda bude v řízení uplatňovat práva OZNŘ. Ministerstvo obrany krajský soud o probíhajícím řízení a právech OZNŘ tímto způsobem neinformoval.

[32] Ze spisu, a zejména ze samotného návrhu stěžovatelky, ale muselo být krajskému soudu zjevné, že se napadená část OOP týká záměru Ministerstva obrany, které za tím účelem plánuje odkup či vyvlastnění pozemků v ploše OBS1 a výstavbu logistického uzlu. Tato plocha byla do Zásad územního rozvoje včleněna na základě požadavku Ministerstva obrany, částečně v režimu utajovaných informací podle zákona o utajovaných informacích. Případné zrušení napadené části A2b ZÚR krajským soudem by mělo na záměr Ministerstva obrany přímý vliv, neboť by došlo minimálně k jeho oddálení. I z výše popsané rekapitulace celého případu je zjevné, že zde stojí na jedné straně zájem stěžovatelky, aby byla plocha OBS1 vymezena převážně na nynějším území plochy pro ekonomické aktivity RP301 v katastrálním území obce Mošnov, a stěžovatelka tak nepřišla v důsledku nabytí pozemků na svém katastrálním území Ministerstvem obrany zejména o příjem z daně z nemovitých věcí. Na druhé straně pak stojí jednak opačný zájem obce Mošnov a jednak zájem Ministerstva obrany, aby byla plocha OBS1 umístěna právě tak, jak Ministerstvo obrany požadovalo z důvodů, jejichž přesné znění podléhá režimu utajovaných informací. Konečný výrok rozsudku krajského soudu byl sice příznivý právě pro zájmy těchto druhých dvou subjektů, ovšem vymezení OZNŘ nemůže být závislé na tom, jak o věci soud následně rozhodne, tedy, zda vskutku dojde ke zmaření či omezení realizace záměru takové osoby, či nikoliv.

[33] Krajský soud proto měl vyzvat adresně Ministerstvo obrany postupem dle § 42 odst. 1 s. ř. s. a dát mu možnost uplatnit svá práva jako OZNŘ. Neučinil-li tak, jedná se

pokračování

o vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ke které musel NSS přihlédnout z úřední povinnosti a rozsudek krajského soudu zrušit, jak plyne z výše citované judikatury.

[34] Nejde zároveň o pouhé procesní pochybení, jež by nemělo vliv na rozhodnutí ve věci samé. Z výše provedené rekapitulace rozsudku krajského soudu i nynější kasační stížnosti je zjevné, že jedním z klíčových stěžovatelčiných argumentů je zpochybnění odpůrcova tvrzení, že umístění plochy OBS1 je invariantní, neboť plyne z požadavků Ministerstva obrany. Sám odpůrce konkrétní důvody této invariantnosti nezná, neboť jsou v režimu utajovaných informací. Bylo proto namístě, aby krajský soud dal Ministerstvu obrany procesním postupem podle § 42 odst. 1 s. ř. s. ve vazbě na § 34 s. ř. s. příležitost, aby se k důvodům invariantnosti tohoto svého požadavku vyjádřilo způsobem, který by pokládalo za dostatečný a zároveň neodporující ochraně utajovaných informací. Opačný postup, kdy odpůrce a následně i krajský soud pouze bez dalšího přijmou překopírování požadavku Ministerstva obrany do napadeného OOP, by učinil jeho soudní přezkum v reakci na konkrétní stěžovatelčiny námitky formálním.

[35] K tomu je namístě připomenout, že i při přezkumu správních rozhodnutí, která jsou založena na utajovaných informacích, zdůrazňuje judikatura NSS již dlouhodobě, že je třeba provést účinnou soudní kontrolu (srov. rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS). V soudním řízení lze v zájmu ochrany práva na spravedlivý proces (viz rozsudek ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 As 9/2010-94) zásadně provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností (viz například rozsudek ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 31/2007-107, č. 1885/2009 Sb. NSS). Podle rozsudku ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016-45, je třeba vztáhnout požadavky plynoucí z uvedených rozhodnutí také na další případy, v nichž je nutné vést dokazování o skutečnostech, které mohou potenciálně obsahovat utajované informace.

[36] Není žádného důvodu tyto závěry přiměřeně nepoužít i na přezkum opatření obecné povahy. Pokud soud nedisponuje potřebnými informacemi tak, aby bylo možné poskytnout účinnou soudní ochranu, nemůže daný akt v soudním přezkumu obstát.

[37] Z rozsudku NSS ze dne 13. 12. 2023, č. j. 1 As 211/2022-57, č. 4560/2024 Sb. NSS, vyplývá, že z odůvodnění opatření obecné povahy, kterým dochází k omezení určitých činností na vymezeném území, musí být zřejmé, proč bylo nezbytné přijmout stanovená omezení právě v daném rozsahu a podobě, a to i v případě, kdy bylo toto odůvodnění učiněno v některém stupni utajení podle zákona o ochraně utajovaných informací. Soud si může vyžádat potřebné informace v režimu utajovaných informací nad rámec odůvodnění opatření obecné povahy, aniž by bylo nutné napadené opatření zrušit. Takový postup je namístě v případě, kdy soud ověřuje věrohodnost utajovaných informací, na nichž je rozhodnutí (či opatření obecné povahy) založeno (srov. přiměřeně rozsudky NSS ze dne 31. 8. 2023, č. j. 1 As 87/2023-32, č. 4518/2023 Sb. NSS, a ze dne 2. 11. 2023, č. j. 10 As 50/2023-129, č. 4558/2024 Sb. NSS).

[38] V citovaném rozsudku č. j. 1 As 211/2022-57 se NSS zabýval situací, kdy OOP nebylo nijak odůvodněno. V nyní projednávané věci sice A2b ZÚR odůvodnění nechybí, hlavním důvodem pro umístění plochy OBS1 je podle něj invariantnost záměru s ohledem na multimodální dopravní dostupnost. Ze správního spisu, stejně jako ze spisu krajského soudu, ale není zřejmé, zda lze oběma stranami skloňovanou invariantnost záměru

vyjádřenou Ministerstvem obrany a následně odpůrcem vztáhnout ke zcela konkrétní lokalizaci plochy OBS1 tak, jak byla provedena (a tudíž by obstál názor krajského soudu a jeho argumentace nadřazením zájmu na bezpečnosti státu), či zda se jedná o obecné posouzení vhodnosti záměru v prostředí u Letiště Mošnov (což by znamenalo, že by ke konkrétnímu vymezení plochy OBS1 mohlo dojít v různých podobách). V případě této druhé možnosti by nebylo možné stavět nedůvodnost stěžovatelčiných námitek toliko na poukazech na invariantnost záměru Ministerstva obrany a na zdůraznění zájmu na bezpečnosti státu, neboť těchto cílů by bylo možné docílit rovněž cestou zahrnutí plochy OBS1 zcela či z větší části do plochy RB301.

[39] Bude tedy na krajském soudu, aby podle § 42 odst. 1 s. ř. s. vyzval Ministerstvo obrany, aby oznámilo, zda chce v řízení uplatňovat práva OZNŘ, případně aby se vyjádřilo k podanému návrhu na zrušení OOP. V takovém vyjádření může Ministerstvo obrany odkazovat v podobě, kterou bude pokládat za vhodnou, i na utajované informace, které poskytne krajskému soudu, jenž s nimi bude dále nakládat v souladu se zákonem o utajovaných informacích. Dále bude úkolem krajského soudu, aby na základě informací získaných (zejména v listinné podobě, uchovávané v oddělené části spisu) od Ministerstva obrany, posoudilo, zda je odůvodnění OOP s ohledem na konkrétní lokalizaci plochy OBS1 vskutku dostačující.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] NSS proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. srpna 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu