



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Davida Hipšra a soudců Faisala Husseiniho a Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **Ing. arch. T. L.**, zastoupena JUDr. Jitkou Růžičkovou, advokátkou se sídlem Kováků 1077/9, Praha 5, proti odpůrkyni: **obec Mokrovraty**, se sídlem Mokrovraty 92, Mokrovraty, zastoupena Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Mokrovraty č. 3-5/2023 vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 30. 3. 2023, o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2024, č. j. 54 A 23/2024-71,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2024, č. j. 54 A 23/2024 - 71, **se ruší**
a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka podala u Krajského soudu v Praze dne 19. 4. 2024 návrh podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Mokrovraty č. 3-5/2023, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 30. 3. 2023 (dále jen „územní plán“). Domáhala se zrušení územního plánu v části vymezující zastavitelnou plochu Z-P03 s funkčním využitím „ZV – plochy veřejných prostranství (veřejná zeleň)“.

[2] Namítala, že sporná plocha je vymezena v rozporu se zákonem. Toto vymezení totiž nerespektuje historické ani stávající urbanistické struktury, historické, občanské a kulturní hodnoty a krajinný ráz, a proto není v souladu s cíli a úkoly územního plánování, tj. s § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),

účinného do 31. 12. 2023. Dále namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách a nepřiměřený zásah do svých vlastnických práv.

[3] Krajský soud napadenou část opatření obecné povahy zrušil pro nepřezkoumatelnost rozsudkem ze dne 17. 7. 2024, č. j. 54 A 23/2024-71. Ačkoliv většinu námitek shledal nedůvodnou, uvedl, že odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování je tvořeno výhradně parafrázemi textu zákona. Krajský soud dodal, že obecná část odůvodnění napadeného územního plánu k ostatním zastavitelným plochám (než těm pro bydlení) souhrnně uvádí pouze: „*Výstavba v ostatních rozvojových plochách, které jsou navrženy pro jiné účely než bydlení, vyplynula z nutnosti zajistit výrobní základnu, občanskou a technickou vybavenost a mimoprodukční funkce krajiny. Závěrem lze konstatovat, že navržené zastavitelné plochy odpovídají potřebám obce a jejího rozvoje.*“ Ani na jiném místě odůvodnění napadeného územního plánu krajský soud nenalezl přezkoumatelné odůvodnění vymezení nové zastavitelné plochy pro občanskou vybavenost (veřejné prostranství), ať už v lokalitě Pouště, kam spadá dotčená plocha, či obecně na území odpůrkyně. I v tomto případě tedy platí, že obecná část odůvodnění napadeného územního plánu je sama o sobě nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Tento nedostatek nebyl podle názoru krajského soudu zhojen ani v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky. Krajský soud odpůrkyni také vytkl, že nijak nereagovala na tvrzené zásahy do vlastnické práva navrhovatelky, které mají spočívat v obtěžování hlukem a zvýšení dopravní zátěže v důsledku změny využití sporné plochy, tj. vybudováním přírodního hřiště.

II. Shrnutí kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala odpůrkyně (dále *stěžovatelka*) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka nejprve upozornila na skutečnost, že navrhovatelka jak v návrhu na zrušení územního plánu, tak v procesu jeho přijímání uplatňovala velmi obecné námitky i připomínky, které vykazovaly vysokou míru „*zmatečnosti*“. Pro stěžovatelku tak bylo jak v rámci přijímání územního plánu, tak v rámci řízení před soudem, velice obtížné nalézt konkrétní právně relevantní námitky a návrhové body, na které by měla reagovat.

[6] I přes výše uvedené se stěžovatelka od počátku snažila v maximální možné míře reagovat na veškerá tvrzení a námitky navrhovatelky. V počátečních fázích přijímání územního plánu stěžovatelka dokonce v reakci na námitky navrhovatelky přistoupila k změně navrhované regulace způsobem, aby se dotýkala menšího území. Konkrétně k připomínce navrhovatelky ze dne 19. 2. 2020, uplatněné v rámci společného projednání, byla plocha Z-P03 zúžena z původně navrhovaného územního rozsahu jen na pozemky vlastněné stěžovatelkou. Následně stěžovatelka přistoupila i ke změně funkčního vymezení pozemků způsobem, aby přijatá regulace umožňovala nižší míru využití území. Konkrétně k námitce navrhovatelky ze dne 7. 7. 2021 přistoupila stěžovatelka ke změně funkčního vymezení plochy Z-P03, původně vymezené jako OS (občanské vybavení), a v rámci návrhu zveřejněného pro účely opakovaného veřejného projednání plochu Z-P03 vymezila jako plochu ZV – *plochu veřejných prostranství (veřejná zeleně)*.

[7] Stěžovatelka dále uvedla, že krajský soud téměř všechny námitky pro zrušení územního plánu považoval za nepřipadné. Návrh i přesto shledal důvodným, a to

pokračování

pro údajně nedostatečné vypořádání dvou z námitek vznesených navrhovatelkou. Předně soud (nutno podotknout, že nad rámec toho, co navrhovatelka reálně namítala), uvedl, že stěžovatelka dostatečně neodůvodnila, proč považovala za nezbytné pro občanskou vybavenost – „*odpočinková zóna s drobným sportovním využitím*“ – vymezit novou zastavitelnou plochu, proč jsou dosavadní plochy sloužící témuž účelu na jejím území nedostačující nebo proč nebylo možné pro tento účel využít jiné plochy, což mělo dle názoru soudu bránit možnosti přezkumu územního plánu. Nad rámec uvedeného krajský soud doplnil, že ačkoliv navrhovatelka opakovaně uváděla, že využívání plochy Z-P03 nepřiměřeně zasáhne do jejího vlastnického práva, a že využití plochy – pro dětská hřiště, malá sportoviště s technickým zázemím, stánkový prodej a zastávky – povede ke zvýšení hluku a dopravního zatížení v lokalitě, a tím k podstatnému snížení pohody a kvality bydlení, stěžovatelka na argumentaci navrhovatelky o zvýšení dopravního zatížení neměla nijak reagovat.

[8] Stěžovatelka se závěry krajského soudu nesouhlasí. Předně namítá, že se soud svými závěry dopouští nepřipustného domýšlení námitek uplatněných navrhovatelkou a v návaznosti na to pak rovněž klade na stěžovatelku neúměrné nároky co do vypořádání námitek navrhovatelky a odůvodnění předmětné otázky.

[9] Stěžovatelka namítá, že krajský soud cituje § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona, dle kterého je součástí odůvodnění územního plánu kromě náležitostí vyplývajících ze zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“), zejména vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Navrhovatelka sama ovšem netvrdila porušení tohoto ustanovení, ani se nikdy nedovolávala toho, že by stěžovatelka neměla náležitě zdůvodnit, proč pro předmětný záměr občanského vybavení nevyužila jinou plochu nacházející se v zastavěném či zastavitelném území. Ostatně nikdy ani žádnou takovou jinou plochu, kterou by bylo možné pro záměr užít, neoznačila. To platí jak pro připomínky navrhovatelky uplatněné ke společnému jednání, tak pro námítky uplatněné navrhovatelkou k veřejnému projednání, a zejména pak pro námítky navrhovatelky podané v rámci opakovaného veřejného projednání. Ty jediné by měly být pro účely tohoto řízení relevantní, neboť předchozí námítky se vztahovaly k jinému návrhu regulace pozemků než tomu, který byl přijat.

[10] Stěžovatelka v rámci vypořádání připomínky a námítky navrhovatelky uvedla důvody, pro které je nezbytné plochu pro záměr vymezit, byť to znamená vymezení nové zastavitelné plochy. K tomu stěžovatelka konkrétně uvedla: „*Obec má v plánu tyto své pozemky využít pro rozvoj rekreačně sportovní vybavenosti v podobě otevřeného přírodního hřiště. Pozemky jsou pro záměr obce vhodné, navazují na zastavěné území, ale zároveň se nachází na okraji sídla, kde nebude docházet k nadměrnému narušení pohody bydlení. Namítající rozporuje vymezení zastavitelné plochy jako nesoulad se stavebním zákonem, kdy se vymezují zastavitelné plochy na úkor nezastavěného území. To však činí jakákoliv zastavitelná (změnová) plocha, jejíž posouzení (zejména vhodnost z hlediska zájmů chráněných zvláštními zákony) je v kompetenci dotčených orgánů, které k danému vymezení neuplatnily záporná stanoviska.*“ Z dalších částí odůvodnění územního plánu pak bylo také patrné, proč stěžovatelka potřebuje takovou plochu vymezit. Zejména lze odkázat na část odůvodnění vztahující se právě k záborům, kde se k ploše Z-P03 uvádí: „*Zastavitelná plocha pro plochu veřejného prostranství (veřejná zeleň) je vymezena v návaznosti na zastavěné území sídla Pouště na základě*

požadavku obce. Zastavitelná plocha je navržena za účelem rozvoje a nutnosti doplnění veřejných prostranství s převahou veřejné zeleně pro zvýšení potenciálu odpočinku a krátkodobé rekreace a oddychu veřejnosti. Plocha zasahuje do pásma 50 m od okraje lesních pozemků, vzhledem ke skutečnosti, že se v ní neplánuje výstavba budov, ale pouze doplňkových objektů s omezeným rozsahem zastavěné plochy, není tato skutečnost limitujícím faktorem využití.“ (viz str. 111 odůvodnění územního plánu).

[11] Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatelka reagovala na připomínky navrhovatelky ze dne 19. 2. 2020 a námitky ze dne 7. 7. 2021 tak, jak byly formulovány, zcela dostatečně. Není pak možné po ní spravedlivě požadovat, aby dále domýšlela, zda navrhovatelka nemohla svými námitkami směřovat ještě na jiné, byť potencionálně právně relevantní, otázky. Jak již stěžovatelka uvedla, způsob vypořádání připomínek navrhovatelky ze dne 19. 2. 2020 a námitek ze dne 7. 7. 2021 není z hlediska tohoto řízení ani relevantní, jelikož byly uplatněny k jinému řešení než tomu, které bylo přijato. Stěžovatelka tak výše uvedené zmiňuje pouze pro úplnost. Stěžovatelka v návaznosti na předmětné připomínky a námitky navrhovatelky navrhovanou regulaci změnila a pro účely veřejného projednání tak bylo zveřejněno nové řešení, ke kterému navrhovatelka uplatnila námitky dne 13. 6. 2022. Pouze obsah těchto námitek tak může být pro rozhodnutí o podaném návrhu na zrušení územního plánu relevantní.

[12] Podání navrhovatelky se vůbec nevztahovala k ochraně nezastavěného území ve smyslu § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona. Pokud již navrhovatelka zmiňovala rozšiřování zastavitelných ploch (a to pouze v rámci připomínek a námitek podaných k jiné regulaci, než jaká byla stěžovatelkou přijata), tak ve vztahu k ochraně volné krajiny, kterou vyzdvihovala spíše z estetických a kulturních hodnot, tedy ve smyslu tvrzeného zásahu do krajinného rázu. Proto se i stěžovatelka v rámci vypořádání námitek navrhovatelky zaměřovala na otázku krajinného rázu. Nelze pak považovat za pochybení stěžovatelky, pokud ve vztahu k vymezení plochy Z-P03 blíže nevysvětlila, proč nebylo možné pro sledovaný cíl užít jiné zastavitelné plochy, když nic takového navrhovatelka nenamítala. Nadto ačkoliv stěžovatelka na tuto otázku (z pochopitelných důvodů, neboť ve skutečnosti nebyla v rámci námitek vznesena) neposkytla výslovnou odpověď, skutečnost, že žádné takové jiné využitelné zastavitelné plochy neexistují, je poměrně snadno odvoditelná z části odůvodnění, ve kterém stěžovatelka uvádí: „*Obec hledala v dobré víře nejvhodnější pozemek pro veřejný zájem (tedy hřiště) neboť jakákoliv občanská vybavenost vzhledem k počtu a velikosti lokality Pouště již delší dobu chybí a také vzhledem k velkému zájmu místních obyvatel.*“ (str. 134 odůvodnění, vypořádání námitek navrhovatelky). Z tohoto vyjádření nepochybně lze dovodit, že stěžovatelka jiné vhodné pozemky hledala (a to jak v rámci všech ploch, tedy zastavitelných i nezastavitelných), žádné ovšem nenalezla, tudíž neexistují. Stěžovatelka je názoru, že i kdyby přeci jen z podání navrhovatelky bylo možné dovodit námitku, jak ji přdestřel krajský soud, s ohledem na kvalitu vymezení takové námitky by takovéto vypořádání bylo zcela dostatečné. Lze z něj totiž nepochybně seznat důvody, proč námitce nebylo vyhověno – tedy že se v dané části obce nenachází žádné vhodné zastavitelné plochy, které by stěžovatelka mohla pro svůj záměr využít, a nejsou ani žádné jiné vhodné plochy, které by bylo možné jako zastavitelné vymezit nově. Vymezení plochy Z-P03 bylo jediným možným řešením a stěžovatelka učinila vše pro to, aby případné dopady nové regulace na okolí co nejvíce minimalizovala. Zároveň jasně zdůvodnila, jaké legitimní cíle tímto sleduje, a proč je takové řešení nezbytné.

pokračování

[13] Ačkoliv je tedy stěžovatelka názoru, že námitku ohledně absence zdůvodnění, proč nebylo pro záměr možné užít jiné zastavitelné plochy, ve skutečnosti navrhovatelka nevznesla a ze strany krajského soudu se tak jedná o nepřipustné rozšiřování a domýšlení námitek navrhovatelky, přesto nad rámec výše uvedeného upozornila na následující. Odůvodnění územního plánu ve skutečnosti § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona naplňuje, a to bezesporu v rozsahu odpovídajícímu situaci, neboť navrhovatelka toto posouzení specificky ve vztahu ploše Z-P03 namítala. Přestože otázku dostatečnosti odůvodnění absence jiných zastavitelných ploch ve skutečnosti navrhovatelka nevznesla, ta tak neměla být ani předmětem soudního přezkumu, je stěžovatelka přesvědčena, že odůvodnění obsažené v územním plánu je s ohledem na všechny okolnosti případu dostatečné.

[14] Druhým z důvodů, proč krajský soud přistoupil k zrušení části územního plánu, byl závěr, že stěžovatelka nereagovala na argumentaci navrhovatelky o zvýšení dopravního zatížení nijak. To za situace, kdy navrhovatelka opakovaně uváděla, že využívání plochy Z-P03 nepřiměřeně zasáhne do jejího vlastnického práva, a že využití plochy pro dětská hřiště, malá sportoviště s technickým zázemím, stánkový prodej a zastávky povede ke zvýšení hluku a dopravního zatížení v lokalitě a tím k podstatnému snížení pohody a kvality bydlení. Ani s tímto závěrem krajského soudu stěžovatelka nesouhlasí. Stěžovatelka má za to, že navrhovatelka tyto námitky právně relevantní formou nevznesla a že nadto se stěžovatelka tím, zda může dojít k zásahu do práv navrhovatelky, zabývala v míře obecnosti odpovídající obecnosti prohlášení navrhovatelky.

[15] Stěžovatelka v reakci na námitky navrhovatelky změnila funkční vymezení ploch na způsob využití umožňující nižší intenzitu užívání, a tedy i spojené s nižším rizikem rušení okolních vlastníků. Jelikož byl přijat tento návrh regulace, jsou relevantní pouze námitky navrhovatelky vznesené k tomuto návrhu.

[16] Krajský soud obecnost námitek vztahujících se k zásahu do práv navrhovatelky sám uznal. S ohledem na rušení hlukem pak v návaznosti na to, že stěžovatelka v rámci odůvodnění územního plánu uvedla, že v reakci na stanovisko krajské hygienické stanice bude „*v rámci schvalovacích řízení doložen vliv hluku z navržené lokality v případě stacionárních zdrojů hluku na navržené bydlení*“, dokonce shledal tuto námitku za dostatečně vypořádanou. S ohledem na tuto formu rušení tak shledal vypořádání námitek navrhovatelky za dostatečné. Následně ovšem stěžovatelce vytkl, že nechala zcela bez odpovědi „*zbývající námitku dopravního zatížení*“, ačkoliv předmětná námitka fakticky sestávala pouze ze dvou slov: „*Krom již uvedených důvodů by tak plánované využití vystavilo nejen moji rodinu, ale i všechny domy v okolí, možnosti dlouhodobé zátěže hlukem, dopravními problémy, shromažďováním drogově závislých i případnou produkcí odpadů*“ (podtržení doplněno). V námitkách chybí jakékoliv vysvětlení toho, jaké dopravní problémy má navrhovatelka na mysli a jaký mohou mít dopad do jejích práv. Přístup soudu, který stěžovatelce vytýká s ohledem na celý nesrozumitelný text námitek nedostatek reakce na tato dvě slova, považuje stěžovatelka za neúměrně přísný.

[17] Při podrobnější analýze textu za účelem ověření, jak navrhovatelka tato dvě slova mohla myslet, sice lze určité vodítko nalézt v předchozím textu, kde navrhovatelka zmiňuje,

opět v rámci souhrnu různých prohlášení a bez jakéhokoliv zdůvodnění konkrétního zásahu do svých práv, že má jít o hřiště „*bez možnosti parkování patřičného počtu automobilů*.“ Z pohledu stěžovatelky se ovšem jedná o zcela nesmyslné prohlášení. Stěžovatelka připomíná, že záměrem je umístění odpočinkové zóny s drobným sportovním využitím, přičemž navržená regulace ani jiné využití neumožňuje. Plocha má sloužit obyvatelům okolní zástavby a žádná doprava se nepředpokládá (lze naopak očekávat daleko menší dopravu než při aktuálním užívání obecních pozemků navrhovatelkou k parkování jejich klientů, na které si řada okolních obyvatel stěžovala). Zejména ovšem stěžovatelka opět považuje za zcela neúměrné, aby po ní soud žádal, aby obdobným způsobem domýšlela každou nesrozumitelnou a nijak nevysvětlenou námitku.

[18] Stěžovatelka je tak přesvědčena, že dostatečně reagovala i na námitky stěžovatelky, co do zásahu do vlastnických práv, a to zejména s ohledem na jejich naprostou obecnost. Závěry soudu považuje za nesprávné.

[19] Stěžovatelka je přesvědčena, že krajský soud náležitě nezvážil význam důvodů svědčících pro zrušení regulace v porovnání s významem základního práva územního samosprávného celku přijímat územně plánovací dokumentaci. Nepřípustně tak zasáhl do práva stěžovatelky na obecní samosprávu.

[20] Navrhovatelka se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[21] 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 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost je **důvodná**.

[23] Předně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nyní v řízení o kasační stížnosti nejde primárně o to, zda námitky navrhovatelky proti územnímu plánu byly důvodné či nikoliv. S ohledem na rozhodovací důvody krajského soudu (a jím přijaté závěry) je pro posouzení stávajícího sporu podstatné, jak navrhovatelka své námitky formulovala, a zejména jak koncipovala svůj návrh ke krajskému soudu, resp. jak na námitky v něm obsažené odpověděl krajský soud napadeným rozsudkem. Jelikož krajský soud zrušil ve vymezeném rozsahu a z jím uvedených důvodů napadené opatření obecné povahy (územní plán), je tedy spornou otázkou to, zda stěžovatelka přezkoumatelně vypořádala námitky navrhovatelky vznesené proti územnímu plánu s ohledem na jejich obsahovou kvalitu a zda je v rozsahu těchto námitek je územní plán dostatečně odůvodněn, resp. zda je dostatečně odůvodněn závěr krajského soudu o tom, že odůvodnění územního plánu dostatečně odůvodněno není. Z tohoto vymezení je zřejmé, že bude nutno se podrobně zabývat tím, jak navrhovatelka své námitky formulovala, jak na ně odpůrkyně (stěžovatelka) reagovala, co proti jejímu odůvodnění namítla navrhovatelka ve svém návrhu ke krajskému soudu a co ke všem těmto otázkám nakonec uvedl krajský soud sám.

pokračování

[24] Krajský soud návrhu v plném rozsahu vyhověl. Ztotožnil se tedy s tím, že odpůrkyně (stěžovatelka) nepřezkoumatelně odůvodnila územní plán, resp. že přesvědčivě neodůvodnila to, proč nevyhověla vybraným námitkám navrhovatelky.

Východiska pro soudní přezkum územních plánů a vypořádání námitek proti územním plánům

[25] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve zopakovat obecná východiska pro soudní přezkum územního plánu a námitek proti územnímu plánu.

[26] Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vyplývá apel na určitou zdrženlivost při přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, a ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Územně plánovací dokumentaci je třeba posuzovat v kontextu práva (kraje či obce) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ.

[27] Obecně platí, že vlastník pozemku nemá právo na to, aby bylo v novém územním plánu zachováno dosavadní funkční vymezení pozemku. Současně je však třeba vlastníky dotčených pozemků chránit před nesprávnými, iracionálními či svévolnými změnami územního plánu. Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že „z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává, a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejích mezích“ (rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42, nebo ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018-35, bod 30). Jinak řečeno, úkolem soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování (viz rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-35, bod 13), nikoliv určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd. (viz rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, bod 44, ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72, bod 39).

[28] Obdobné platí i pro zdrženlivost soudního přezkumu, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání námitek vlastníka pozemku uplatněných proti územnímu plánu. Požadavky na takové vypořádání nesmí být přemrštěné, jinak by se totiž jednalo o přepjatý formalismus, který by ohrožoval funkčnost územního plánování a nepřípustně zasahoval do samotného práva na samosprávu (viz výše uváděný nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[29] Nejvyšší správní soud však také připomíná, že pokud vlastník dotčených pozemků proti územnímu plánu vznese námitky, je povinností pořizovatele územního plánu na tyto námitky adekvátně reagovat a zařazení pozemku do určité funkční plochy podrobně

odůvodnit. Je totiž třeba rozlišovat mezi odůvodněním samotného územního plánu a odůvodněním rozhodnutí o námitkách. Zatímco odůvodnění územního plánu může být do určité míry obecné, neboť lze jen stěží požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušné změny z pohledu každého dotčeného pozemku, na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou kladeny odlišné nároky. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79: *„Jakkoliv je odůvodnění rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění územního plánu, jedná se o jeho autonomní část a jsou na ně kladeny odlišné nároky, než na jiné části odůvodnění územního plánu. Tato skutečnost vyplývá z podstaty námitek, které jsou reakcí na navrženou podobu územního plánu, jejíž zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé (ohledně požadavků na obsah odůvodnění územního plánu srov. § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a část II. Přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.).“*

[30] Nejvyšší správní soud se zabýval i požadavkem na rozsah, respektive podrobnost takového odůvodnění. To je přímo odvislé od procesní aktivity dotčených osob, resp. podrobnosti a kvality jejich námitek (viz rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-42, bod 10 a násl.). Přitom platí, že čím obecněji jsou námitky formulovány, tím obecněji může být i odůvodnění jejich zamítnutí v územním plánu – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 237/2016-33, bod 13. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud též uvedl, že *„jestliže dotčená osoba vyslovila pouze nesouhlas se zásahem do vlastnického práva bez bližšího vysvětlení, pak odpůrce není povinen domýšlet za ni všechny možné myslitelné výtky vůči zvolenému řešení. Své povinnosti dostojí i stručnou obhajobou závažnosti veřejného zájmu, jež navrhované funkční zařazení pozemku sleduje. Je jistě chybou, když odpůrce toto odůvodnění nevztáhne výslovně k podané připomínce, správní soud nicméně může důvody pro vypořádání připomínky nalézt v jiných částech územního plánu.“*

[31] V již citovaném rozsudku č. j. 5 As 94/2015-79 Nejvyšší správní soud dále uvedl, že na rozhodnutí o námitkách jsou přiměřeně jeho povaze kladeny srovnatelné požadavky jako na odůvodnění individuálního správního aktu: *„V případě, kdy někteří vlastníci dotčených nemovitostí podají proti navrženému řešení konkrétní námitky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), byly tyto námitky v jejich konkrétní podobě také přezkoumatelným způsobem vypořádány, a to v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu, na nějž v této souvislosti navrhovatel důvodně odkazoval (srov. též § 54 odst. 4 stavebního zákona). Lze souhlasit s krajským soudem, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu vycházející též z § 174 odst. 1 správního řádu jsou na rozhodnutí o námitkách v tomto smyslu kladeny (přiměřeně jeho povaze) srovnatelné požadavky jako na odůvodnění individuálního správního aktu dle § 68 odst. 3 správního řádu.“*

[32] Z citované judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu tedy plyne, že mezi právem obce na samosprávu, respektive požadavkem na zachování funkčnosti územního plánování, a zájmy vlastníků pozemků dotčených územním plánem musí existovat určitá rovnováha. Ta se projevuje konkrétně požadavkem na srozumitelné a odůvodněné vypořádání námitek vznesených proti územnímu plánu. Míra a rozsah odůvodnění se bude vždy lišit případ od případu podle obsahu námitek a procesní aktivity toho, kdo proti územnímu plánu brojí. Třebaže platí, že v takovém případě jsou požadavky na odůvodnění územního plánu srovnatelné s požadavky stanovenými správním řádem

pokračování

na odůvodnění správního rozhodnutí, je třeba vždy zkoumat, zda nejsou v konkrétním případě takové požadavky přemrštěné a nevykazují znaky přepjatého formalismu.

Použití uvedených východisek na danou věc

[33] Navrhovatelka proti územnímu plánu brojila v dřívějších fázích jeho pořizování též připomínkami, které obsahově odpovídaly později vzneseným námitkám. Nicméně předmětem sporu bylo nikoli vypořádání jejích dřívějších připomínek, nýbrž až vypořádání jejích námitek ze dne 13. 6. 2022 proti (konečnému) návrhu územního plánu. Stěžovatelka námitkám navrhovatelky nevyhověla.

[34] K návrhu na opakované veřejné projednání územního plánu navrhovatelka uplatnila námitku tohoto znění: „*Navrhovaná změna územního plánu svou částí Z-P03 nerespektuje historické i stávající urbanistické struktury, historické, občanské a kulturní hodnoty a krajinný ráz a návrh tak není v souladu s cíli a úkoly územního plánování dle Stavebního zákona, zejména § 18, odst (4) SZ 4) Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti; a dále §19 SZ, čl.1 b) stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území, c) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání, d) stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb, j) prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území. Požadují zrušit plochu Z-P03 a ponechat ji nadále jako nezastavitelnou (ponechat součástí krajiny).*“ Na tuto námitku reagovalo zastupitelstvo obce, takto: „*Obsahově shodné připomínce bylo částečně vyhověno při společném jednání tak, že plocha P-03 byla zmenšena pouze na pozemky obce Mokrovraty. Rozsah plochy byl po projednání upraven tak, že zahrnuje pouze pozemky p. č. 138/2 a 138/3 v k. ú. Pouště ve vlastnictví obce. Obec má v plánu tyto své pozemky využít pro rozvoj rekreačně sportovní vybavenosti v podobě otevřeného přírodního hřiště. Pozemky jsou pro záměr obce vhodné, navazují na zastavěné území, ale zároveň se nachází na okraji sídla, kde nebude docházet k nadměrnému narušení pohody bydlení. Namítající rozporuje vymezení zastavitelné plochy jako nesoulad se stavebním zákonem, kdy se vymezují zastavitelné plochy na úkor nezastavěného území. To však činí jakákoliv zastavitelná (změnová) plocha, jejíž posouzení (zejména vhodnost z hlediska zájmů chráněných zvláštními zákony) je v kompetenci dotčených orgánů, které k danému vymezení neuplatnily záporná stanoviska. Z hlediska urbanismu a návaznosti na současné zastavěné území a prostorovému uzavření zástavby je zcela logické a nejedná se o nepřiměřený zábor ZPF (orgán ochrany ZPF s tímto záměrem souhlasí a není tedy v rozporu s ochranou nezastavěného území). Vyhověním námitce by se návrh územního plánu nedostal do rozporu s požadavky stavebního zákona. Zastupitelstvo obce požaduje vyjmout plochu pro občanskou vybavenost – sportoviště a dotčené pozemky vymežit jako plochu ZV – plochy veřejných prostranství (veřejná zelen).*“

[35] Stejnou námitku jako k opakovanému veřejnému projednání uplatnila odpůrkyně právě dne 13. 6. 2022 k upravenému návrhu územního plánu. Odpůrkyně další námitce

navrhovatelky nevyhověla a uvedla: „Obsahově shodná námitka (shodný požadavek na vyjmutí plochy Z-P03) byla podána již při společném jednání a bylo jí částečně vyhověno tak, že plocha Z-P03 byla zmenšena pouze na pozemky obce Mokrovraty. Rozsah plochy byl po projednání upraven tak, že zahrnuje pouze pozemky p. č. 138/2 a 138/3 v k. ú. Pouště ve vlastnictví obce. Námitce bylo částečně vyhověno při veřejném projednání v tom smyslu, že plocha oproti původnímu návrhu byla vyjmuta a dotčené pozemky byly vymezeny jako plocha ZV – plochy veřejných prostranství (veřejná zeleně). Podatelka však dále žádá o zrušení celé plochy Z-P03 a ponechat ji nadále jako nezastavitelnou (součástí krajiny). Od začátku návrhu nového ÚP Mokrovraty má obec v plánu tyto své pozemky využít pro rozvoj rekreačně sportovní vybavenosti v podobě otevřeného přírodního hřiště i vzhledem k velkému zájmu místních obyvatel. Pozemky jsou pro záměr obce vhodné, navazují na zastavěné území, ale zároveň se nachází na okraji sídla, kde nebude docházet k nadměrnému narušení pohody bydlení. Obec se po celou dobu snažila podaným námitkám v průběhu pořizování nového ÚP Mokrovraty vyhovět. Rekreační oblast Pouště nemá ve svém obvodu žádnou občanskou vybavenost, kterou by mohla obec využívat. Předmětné pozemky jsou částečně obklopeny zastavěným územím a plynule na toto území navazují. Toto území je tak vhodné pro využití účelu obce v podobě otevřeného přírodního hřiště. Pořizovatel spolu s určeným zastupitelem posoudili změnu způsobu využití také s ohledem na cíle a úkoly územního plánování dle § 18 a 19 stavebního zákona, které jsou podrobněji zohledněny i v Politice územního rozvoje České republiky, v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje a v zadání územního plánu, ze kterých vychází navržená koncepce rozvoje území. Navrhované řešené území vychází již ze zadání územního plánu, konkrétně ze zásad územního rozvoje, kde katastrální území Pouště je vymezeno jako „krajina zvýšených hodnot kulturních a přírodních“ pro níž jsou stanoveny následující zásady plánování: zachování přírodních a kulturních hodnot a neohrožovat důvody ochrany přírodních a krajinářských hodnot. Dále pak z územně analytických podkladů (ÚAP) vyplývá vzhledem k urbanistické koncepci prověření lokalizace a případné doplnění a zpřesnění hodnot v území a stanovení koncepce těchto hodnotných objektů a ploch. Při prověřování tohoto území však nevyplývalo zpřesnění či případné doplnění hodnotných objektů či ploch v katastrálním území Pouště. Obec hledala v dobré víře nejvhodnější pozemek pro veřejný zájem (tedy hřiště) neboť jakákoliv občanská vybavenost vzhledem k počtu a velikosti lokality Pouště již delší dobu chybí a také vzhledem k velkému zájmu místních obyvatel. Při prověřování bylo zjištěno, že pozemek se nenachází na pohledově exponovaném místě, neprotínají ji žádné významné osy v území a nejsou v blízkosti žádné významné vyhlídkové body. Dále byl předmětný pozemek pořizovatelem a určeným zastupitelem posuzován z hlediska námitky podatelky v tom smyslu, že plocha pozemku je přirozeným přechodem do volné krajiny. Obecně lze konstatovat, že volnou krajinou by se mohlo chápat území mimo vymezené zastavěné a zastavitelné území dle platného územního plánu obce. Ovšem, při detailnějším pohledu na věc, detailnější charakteristice, se jedná o území, jež je minimálně narušeno civilizačními vlivy, s převládajícími prvky přírodními, kde převažuje přírodě blízké hospodaření. Jde o území s vyšší biodiverzitou druhů a často s potenciálem vývoje a rozmachu biotopů a celého ekosystému. Ve volné krajině není limitujícím prvkem prostupnost krajiny pro všechny zde se vyskytující živočichy. Toto území přispívá k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Pokud tedy vztáhneme shora uvedený popis volné krajiny na níže řešené území v kat. území Pouště, tak lze konstatovat, že popsanou charakteristiku nesplňuje. Jedná se o území sousedící a navazující z více světových stran na zastavěné území obce. V těsné blízkosti se nachází obytné budovy, komunikace a přečerpávací stanice. Pořizovatel s určeným zastupitelem tak nemohou konstatovat než to, že předmětný

pokračování

pozemek byl znovu prověřen a námitce, vzhledem ke všem shora uvedeným faktům, se nevyhovuje.“

[36] Z uvedeného vyplývá, že odpůrkyně dostatečně a přezkoumatelně vypořádala podstatu navrhovatelčiných námitek. Krajský soud v bodě 74 svého rozsudku uvedl, že nenalezl přezkoumatelné vymezení nové zastavitelné plochy pro občanskou vybavenost [v souvislosti s § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona]. S tímto názorem však nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Z vypořádání námitek navrhovatelky je zřejmé, proč se odpůrkyně rozhodla využít dané pozemky k vybudování přírodního hřiště. Zároveň nejde pouze o citace zákona, jak uvádí krajský soud. Z vypořádání námitek je také zřejmé, že odpůrkyně hledala nejvhodnější pozemek v lokalitě Pouště, přičemž sama navrhovatelka v rámci svých námitek (ze dne 13. 6. 2022) přímo nerozporovala záměr odpůrkyně z pohledu vymezení nových zastavitelných ploch z pohledu § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona (její námitky směřovaly jen proti způsobu vymezení plochy Z-P03). Tato námitka se v jisté podobě objevila až v replice k vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy a navrhovatelka ve své podstatě pouze požadovala zachování stávajícího stavu. Odpůrkyně však odůvodnila, proč má za to, že je zapotřebí rozšíření občanské vybavenosti v dané lokalitě v podobě plochy Z-P03, tedy proto, že zde žádná doposud nebyla.

[37] Nadto Nejvyšší správní soud připomíná, že sporné pozemky byly ve finální verzi územního plánu zařazeny jako veřejná zeleň a výstavba je zde omezena. Pokud jde o stavby budov, vyplývá ze str. 111 odůvodnění územního plánu, že se „*neplánuje výstavba budov, ale pouze doplňkových objektů s omezeným rozsahem zastavěné plochy*“. Dle textové části výroku daného opatření obecné povahy (s. 44) pak po plochy „*ZV – plochy veřejných prostranství (veřejná zeleň)*“, kam spadá i plocha Z-P03, platí, že nepřipustné využití představují „*stavby a zařízení, které snižují kvalitu prostředí a pohody bydlení či rekreace a nejsou slučitelné s obytným územím*“, přičemž „*stavby budov jsou přípustné jen do max. výměry celkové zastavěné plochy 40 m²*“.

[38] Jak bylo již uvedeno, podrobnost odůvodnění námitek je přímo odvislé od procesní aktivity dotčených osob, respektive podrobnosti a kvality jejich námitek. Z uvedeného vypořádání námitek navrhovatelky je tedy seznatelné, jaké důvody odpůrkyni (stěžovatelku) vedly k přijetí územního plánu v podobě, jaká se týká plochy Z-P03. Nejvyšší správní soud musí přisvědčit námitce stěžovatelky, že požadavky na detailnější odůvodnění by byly nepřiměřené. Ostatně uplatněné námitky navrhovatelky nebyly nijak konkrétní.

[39] Odůvodnění vymezení nově zastavitelné plochy shledal Nejvyšší správní soud zcela dostačujícím. Stěžovatelka uvedla, že v dané lokalitě podobná plocha chybí. Opakovaně v textové části odůvodnění uvádí, že s ohledem na vývoj přijímání územního plánu zařadila do plochy Z-P03 pouze pozemky p. č. 138/2 a 138/3 v k. ú. Pouště, tedy jen takové, které sama vlastní. K odůvodnění jiných zastavěných ploch na území odpůrkyně pak Nejvyšší správní soud dodává, že zde skutečně krajský soud překračuje návrhové body. Navrhovatelka nezpochybňovala vymezení jiných zastavitelných ploch, resp. se této otázce nijak komplexněji nevěnovala, její námitky se týkaly toliko plochy Z-P03. Ve vztahu k ní se jí dostalo ze strany stěžovatelky dostatečné odpovědi.

[40] Nejvyšší správní soud dodává, že ani absence vyjádření odpůrkyně k námitce „zvýšení dopravního zatížení v dané lokalitě“ nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy. Byť by bylo ze strany stěžovatelky vhodné alespoň uvést, proč se danou námitkou vůbec nezabývala, z odůvodnění uplatněných námitek navrhovatelky implicitně plyne, že byly vzneseny natolik obecně a neurčitě, že stěžovatelka reaguje na jejich podstatu. Přitom i v případě přezkumu správních rozhodnutí „povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku; správní orgán na určitá tvrzení může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení (minimálně implicitně) vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění napadeného rozhodnutí proto bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost; [...]. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 AfS 70/2008-13); zpravidla tedy postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, případně je za podmínek tomu přiměřeného kontextu akceptovatelná i odpověď implicitní (srov. např. usnesení ÚS ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, či ze dne 7. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 515/09, nebo rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění správní orgán prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Podle Ústavního soudu není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže správní orgány „nebudují vlastní závěry na podrobné opONENTUŘE (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleží ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; též rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 AfS 41/2012-50, bod 21, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AfS 44/2013-30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013-50, bod 17)“; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, č. j. 2 As 276/2019-41, bod 17.

[41] V posuzované věci to znamená, že se stěžovatelka s podstatou argumentace navrhovatelky vypořádala. Učinila tak také v kontextu toho, jakým způsobem byly námitky formulovány (v některých případech značně obecně či rozbíhavě). Zároveň je třeba vzít v potaz specifika přezkumu územních plánů, jak byla zmíněna výše (body [26] až [32]), včetně nutnosti vážení významu práva na územní samosprávu a požadavků na podrobnost odůvodnění územních plánů. V dané věci ze samotného odůvodnění vymezení plochy Z-P03 plyne, že jde pouze o možnou výstavbu přírodního hřiště, a proto z povahy věci nelze předpokládat zvýšenou dopravní zátěž; s výstavbou parkoviště daný územní plán na sporné ploše nepočítá.

[42] V celkovém kontextu věci navíc Nejvyšší správní soud nepovažuje závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy za zcela konzistentní. Krajský soud na jednu stranu s ohledem na dílčí námitkovou formulaci (o dopravním zatížení) a na námitku, která nebyla v dané podobě v procesu přijímání územního plánu ani vznesena (obecná otázka zastavitelných ploch v obci), dovodil nepřezkoumatelnost územního plánu; na druhou stranu však územní plán považoval za přezkoumatelný v úzce souvisejících (či prolínajících se) otázkách regulace dotčené plochy ve smyslu § 18 odst. 1 a 4 stavebního zákona (udržitelný rozvoj území a ochrana jeho hodnot), či dokonce přímo

pokračování

v problematice „*zábory zemědělské půdy v zastavěné ploše*“ při zohlednění vymezených možností staveb v ploše Z-P03. Krajský soud zde navíc zmiňuje, že námitky navrhovatelky nebyly dostatečně konkrétní a specifikované (viz body 61 až 69 napadeného rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Krajský soud navrhovatelce v celém rozsahu vyhověl a opatření obecné povahy v napadené části pro nepřezkoumatelnost zrušil. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že odůvodnění opatření obecné povahy je přezkoumatelné.

[44] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, pročez jí podle § 110 odst. 1 s. ř. s. vyhověl, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Krajský soud podle konkrétních výtek buď shledá nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, nebo návrh navrhovatelky zamítne.

[45] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. prosince 2025

David Hipšr
předseda senátu