ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D. v právní věci navrhovatelů: **a) Bc. L. B.**, **b) J. Z.**, **c) P. M.**, zast. Mgr. Martinem Kainem, advokátem se sídlem Nádražní 58/110, Praha 5, proti odpůrkyni: **obec Hrádek**, se sídlem Hrádek 78, zast. JUDr. Karlem Baumrukem, advokátem se sídlem Pražská 25, Klatovy, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Změny č. 2 územního plánu obce Hrádek ze dne 15. 12. 2015, čj. 858/15/HR, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 10. 2016, čj. 59 A 3/2016-134,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 9 365 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejich zástupce.

III. Odpůrkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 15. 12. 2015 schválilo rozhodnutí o vydání Změny č. 2 územního plánu obce Hrádek formou opatření obecné povahy č. 858/15/HR (dále jen „změna č. 2 územního plánu“ nebo „opatření obecné povahy“). Změnou č. 2 územního plánu došlo v rámci ploch sportu a rekreace k vytvoření nové funkční plochy pro motokrosový sport (MO – motokrosová trať) jako zastavitelné plochy.

[2] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Plzni domáhali zrušení opatření obecné povahy jako celku. Krajský soud napadeným rozsudkem jejich návrhu částečně vyhověl a zrušil opatření obecné povahy „*v části týkající se plochy pro motokrosový sport, motokrosové tratě a zmenšení regionálního biokoridoru územního systému ekologické stability v prostoru řešeném změnou č. 2*“ územního plánu. Ve zbytku návrh zamítl. Dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je ve zrušené části nepřezkoumatelné. Odpůrkyně se totiž v odůvodnění opatření obecné povahy zcela opomněla vyjádřit k tomu, zda je prosazované řešení v území v souladu s cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

II.
Obsah kasační stížnosti

[3] Odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Domáhala se zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatelka krajskému soudu vytýkala, že nesprávně posoudil otázku aktivní věcné legitimace navrhovatelů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Podle stěžovatelky nebyla v řízení prokázána pravdivost tvrzení, která by jejich aktivní věcnou legitimaci založila. Pozemky ve vlastnictví navrhovatelů se nachází mimo území dotčené změnou č. 2 územního plánu a jsou vzdáleny od pozemků dotčených touto změnou nejméně 420 m. Stěžovatelka namítala, že hladina hluku pocházející z motokrosové dráhy nepřesahuje hlukové limity. Nepřesahuje podle jejího názoru ani hladinu hluku, kterou produkují vlastníci nemovitostí sousedících s nemovitostmi navrhovatelů svými motorovými sekačkami na trávu, motorovými pilami a dalším nářadím běžně v místě používaným. Stěžovatelka připustila, že navrhovatelé byli aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, není však přesvědčena o jejich aktivní věcné legitimaci, tedy o tom, že je jejich návrh důvodný. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120.

[5] K námitce nedostatku aktivní legitimace navrhovatelů odkázala stěžovatelka také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 2/2011-17, podle nějž „*[v]lastník pozemků není opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*“ Zdůraznila také, že změna č. 2 územního plánu se pozemků ve vlastnictví navrhovatelů nedotýká, nemění se ani stávající způsob využití těchto pozemků. Navrhovatelé mohou pozemky dále využívat za účelem rekreace. Případné snížení hodnoty nemovitých věcí navrhovatelé neprokázali.

[6] Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že podle hlukové studie vypracované společností Monhart Akustik s. r. o., bude provoz motokrosové trati, která by měla být v budoucnu umístěna na ploše řešené napadeným opatřením obecné povahy, splňovat hlukové limity. Vzhledem ke stanovisku Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje – územního pracoviště Klatovy může být trať používána pouze pro tréninkové účely, a to za podmínky dodržení maximální kapacity dráhy, která by činila 16 motocyklů. Takový počet motocyklů při tréninku nezpůsobí překročení hygienických limitů. Podle

stěžovatelky povolení motokrosové dráhy v předmětném území přispěje ke snížení počtu neoprávněných jízd po lesních a zemědělských pozemcích. Stěžovatelka je přesvědčena, že změna č. 2 územního plánu byla provedena bez omezení vlastnického práva navrhovatelů (případně s omezením nepřesahujícím spravedlivou míru), v nezbytné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích k zamyšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, tedy v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120.

[7] Stěžovatelka měla za to, že změna č. 2 územního plánu splňuje všechny podmínky § 18 odst. 1 stavebního zákona. Tím, že stěžovatelka vytvořila ve svém území prostor pro provozování motokrosového sportu, který má v obci mnohaletou tradici, uspokojila potřeby současné generace. Současně naplnila i § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jelikož tímto způsobem naplňuje potřeby svých občanů a rozvíjí své území. Stěžovatelka tedy zájem na rozvoji motokrosového sportu považovala za veřejný zájem. Stěžovatelka předpokládala, že díky legalizaci motokrosové trati na území obce dojde k úbytku jízd po lesních i nelesních pozemcích v okolí obce, které k takovému účelu nejsou určeny, čímž lze předejít případným zraněním osob při střetu s motocyklistou. Motivací pro změnu územního plánu byl tedy zájem stěžovatelky na ochraně zdraví občanů a majetku. Podle stěžovatelky není rozhodující, že vybudování motokrosové trati není v zájmu všech občanů obce, ale pouze některých z nich. Na území obce se vyskytují i další sportoviště či stavby, které jsou podle názoru stěžovatelky ve veřejném zájmu i přesto, že je nevyužívají všichni občané obce (např. fotbalové hřiště, dětské hřiště apod.) Jelikož se stěžovatelka o možném rozporu opatření obecné povahy s veřejným zájmem dozvěděla teprve z odůvodnění napadeného rozsudku, neměla prostor dříve než v kasační stížnosti tvrdit a prokazovat existenci veřejného zájmu na prosazované změně.

[8] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud porušil zásadu zdrženlivosti vyjádřenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 Aos 3/2013-36 a v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, ve věci sp. zn. III. ÚS 1669/11.

[9] Krajský soud podle stěžovatelky dospěl k nesprávnému závěru, pokud uvedl, že se stěžovatelka nevypořádala se všemi námitkami navrhovatelů a řádně neodůvodnila napadené opatření obecné povahy. Z odůvodnění opatření obecné povahy je patrné, jaké námitky byly v rámci projednávání změny č. 2 územního plánu vzneseny, jaký k nim stěžovatelka zaujala postoj, proč je neshledala důvodnými a z jakých podkladů při rozhodování o nich vycházela. K této otázce odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle nějž požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami uplatněnými proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Stěžovatelka nesouhlasila ani s názorem krajského soudu, podle nějž si měla pro posouzení dodržení hlukových limitů opatřit znalecký posudek.

III.
Vyjádření navrhovatelů a replika stěžovatelky

[10] Ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhli navrhovatelé kasační stížnost zamítnout. Krajský soud podle nich správně shledal opatření obecné povahy nepřezkoumatelným. K tomu odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, podle nějž odůvodnění opatření obecné povahy musí obsahovat rozhodnutí o

námitkách, v němž nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Pokud opatření obecné povahy takové náležitosti postrádá, pak je v této části nepřezkoumatelné. Jelikož se změna č. 2 územního plánu nevypořádala s veškerými námitkami navrhovatelů a vzhledem k tomu, že rozhodnutí o námitce „30 uživatelů zahrádkářské lokality RI v k. ú. S. a k. ú. T." neobsahuje identifikaci jednotlivých účastníků, je podle navrhovatelů opatření obecné povahy nepřezkoumatelné. Odkaz odpůrkyně na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 považovali navrhovatelé za nepřípadný. Požadavek na označení účastníků, o jejichž námitce bylo rozhodováno, nelze považovat za přepjatý formalismus. Vypořádání námitek nepovažovali navrhovatelé za dostatečné ani po věcné stránce a poukázali na skutečnost, že odpůrkyně všechny námitky vypořádala obsahově takřka totožným způsobem.

[11] Podle navrhovatelů je zcela nedůvodná námitka stěžovatelky stran jejich aktivní legitimace. Jejich nemovitosti se nacházejí v přímé blízkosti motokrosové trati a jsou tak v podstatě mezujícími sousedy. Není přitom pravdou, že by se v okolí nacházely významné přirozené překážky, které by tvořily protihlukovou bariéru. Motokrosovou dráhu vzdálenou asi 420 metrů mají navrhovatelé ze svých pozemků na dohled. S hlukem pocházejícím z motokrosové dráhy nelze srovnávat ani hluk z železniční trati, která není významně využívána. Naopak někteří zahrádkáři obývají chaty celoročně nebo je pronajímají na delší časové úseky. Jsou proto hlukovými imisemi z motokrosové trati citelně rušeni.

[12] Navrhovatelé ve svém vyjádření dále vyvrací tezi stěžovatelky o tom, že má motokrosový sport v lokalitě dlouhou tradici. Jediným důvodem, pro který podle navrhovatelů stěžovatelka přistoupila k vydání změny č. 2 územního plánu, je umožnění legalizace motokrosové trati, která je již řadu let provozována nelegálně a nyní jí hrozí odstranění. Dodatečnému povolení trati brání právě její nesoulad s dosavadní územně plánovací dokumentací. Takový důvod změny územního plánu považují navrhovatelé za nepřijatelný a rozporný se zásadami územního plánování.

[13] Závěrem navrhovatelé uvedli, že změna č. 2 územního plánu je neproporcionální. Z jejího obsahu není zřejmé, proč převažuje zájem jedné skupiny osob (uživatelů motokrosové dráhy) na provozování motokrosové dráhy nad zájmem jiné skupiny osob (uživatelů zahrádkářské lokality) na nerušené rekreaci.

[14] K vyjádření navrhovatelé doložili fotodokumentaci a znalecký posudek č. 1336/2017 o rozdílové ceně rekreační stavby bez vlivu hlukové zátěže a rekreační stavby pod vlivem hlukové zátěže zapracovaný Vladimírem Jeníkem, znalcem z oboru stavebnictví a ekonomika.

[15] Stěžovatelka v replice vyjádřila nesouhlas s požadavkem stěžovatelů, aby Nejvyšší správní soud přihlédl ke znaleckému posudku č. 1336/2017, jelikož takový důkaz měl být navržen řízení o žalobě, nikoli teprve v řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelka dále zpochybnila srozumitelnost znaleckého posudku a doplnila svá tvrzení týkající se historie motokrosového sportu v obci Hrádek.

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni v rozsahu kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku aktivní věcné legitimace navrhovatelů.

[19] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*“

[20] Judikatura i komentářová literatura rozlišuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimaci, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu. Aktivní věcnou legitimaci zkoumá soud v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 218/2014-77 či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, shodně též např. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 932 a násl.).

[21] Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci se má za to, že „*[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120).

[22] V nyní posuzované věci je nesporné, že navrhovatelé jsou vlastníky nemovitých věcí, které sice nejsou regulovány změnou č. 2 územního plánu, avšak z hlediska stavebního práva sousedí (byť nikoli jako mezní) s plochami, které jsou napadenou změnou řešeny. Nesporná je mezi stranami rovněž skutečnost, že se nemovité věci ve vlastnictví navrhovatelů nacházejí ve vzdálenosti cca 420 m od ploch, které jsou řešeny napadeným opatřením obecné povahy (plochy „MO - motokrosová trať“).

[23] Aktivně procesně legitimovány jsou osoby tvrdící, že jejich vlastnické právo k nemovitostem nacházejícím se mimo regulované území by mohlo být dotčeno určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jejich pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jejich majetku a jejíž provozování na regulovaném území územní plán připouští (srov. usnesení rozšířeného

senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010-89).

[24] Navrhovatelé v návrhu na zrušení opatření obecné povahy namítali zásah do vlastnického práva. Tvrdili, že v důsledku provozování motokrosové dráhy mohou být dotčeni hlukovými imisemi pocházejícími z motokrosové dráhy. Takové dotčení práva lze v nyní projednávané věci považovat za myslitelné, a proto byli navrhovatelé aktivně procesně legitimování k podání návrhu na zrušení změny územního plánu. Krajský soud proto postupoval správně, jestliže návrh neodmítl. Ostatně nedostatek aktivní procesní legitimace nebyl stěžovatelkou namítán.

[25] Naproti tomu aktivní věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce důvodnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Opodstatněnost takového tvrzení je zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu, kterou soud zkoumá v řízení ve věci samé a nikoli při posuzování přípustnosti návrhu.

[26] Krajský soud v nyní projednávané věci zrušil změnu č. 2 územního plánu v části týkající se plochy pro motokrosový sport pro závažné vady spočívající v nepřezkoumatelnosti, jelikož shledal odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nedostatečným. Nemohl se proto zabývat důvodností samotného návrhu, tedy tím, zda zvolené řešení v území je či není v rozporu s požadavky hmotného práva, popř. zda se nejedná o řešení ve vztahu k navrhovatelům nepřiměřené a zda byli navrhovatelé skutečně zkráceni na svých hmotných právech, jejichž dotčení tvrdili (vlastnické právo, právo na příznivé životní prostředí apod.). Námitka nedostatku aktivní věcné legitimace, jejímž odrazem je závěr o (ne)důvodnosti návrhu, je proto zcela mimoběžná; otázku aktivní věcné legitimace nemohl krajský soud pro nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy vůbec posuzovat.

[27] Další námitky stěžovatelky směřují proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy. Podstatou kasační stížnosti je obrana stěžovatelky argumentující tím, že napadené opatření obecné povahy bylo odůvodněno dostatečně.

[28] Nejvyšší správní soud předně připomíná svoji konstantní judikaturu, podle které platí, že bylo-li rozsudkem krajského soudu zrušeno žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, lze se poté v řízení o kasační stížnosti zabývat pouze tím, zda byl závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správný či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 2 As 36/2006 - 102). Tytéž závěry platí i v případě kasace nepřezkoumatelného opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se tedy musí se omezit na otázku, zda krajský soud správně uvážil o přezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy (zde části územního plánu).

[29] Nepřezkoumatelným shledal krajský soud napadené části územního plánu z hlediska odůvodnění cílů a úkolů územního plánování podle § 18 a 19 stavebního zákona ve vztahu k navrhované změně v území. Krajský soud dospěl k závěru, že z odůvodnění opatření obecné povahy nevyplývají skutečnosti, na základě nichž by bylo možné dospět

k závěru o tom, že schválená změna územního plánu koresponduje s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona).

[30] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že za cíl územního plánování lze obecně považovat rozvoj území, při kterém dochází ke koordinaci veřejných a soukromých zájmů (srov. § 18 odst. 3 stavebního zákona). Cíle územního plánování prezentují veřejné zájmy, které je třeba chránit, aby byl zajištěn udržitelný rozvoj území, ochrana životního prostředí i ochrana hodnot území; také proto je povinnou součástí odůvodnění územního plánu vydaného formou opatření obecné povahy odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování [srov. § 53 odst. 5 písm. a) ve spojení s § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona]. S ohledem na § 53 odst. 5 stavebního zákona bylo proto na stěžovatelce, aby naplnění požadavků § 18 a § 19 stavebního zákona dostatečně odůvodnila. Takovou úvahu však odůvodnění napadeného opatření obecné povahy zcela postrádá. To správně posoudil i krajský soud.

[31] Ve vztahu k odůvodnění opatření obecné povahy judikatura Nejvyššího správního soudu požaduje, aby obsahovalo co možná nejkonkrétnější zdůvodnění toho, které cíle a úkoly územního plánování byly naplněny a jakým konkrétním způsobem. Pokud opatření obecné povahy neřeší např. veškeré úkoly územního plánování, přesto by se mělo alespoň stručně vyjádřit k tomu, které z úkolů územního plánování řeší a jak a které nikoliv a z jakých důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009-86).

[32] Nejvyšší správní soud při přezkoumávání opatření obecné povahy nenalezl úvahy o jeho souladu s cíli a úkoly územního plánování. Stěžovatelka v odůvodnění opatření obecné povahy uvedla pouze, že *„[v] okolí města S. není pro motokrosový sport vymezena žádná motokrosová trať. Pro provozování motokrosového sportu jsou užívány lesní i nelesní pozemky v okolí města S. a v okolí okolních obcí. Vymezení motokrosové trati v nové zastavitelné ploše má zabránit devastaci lesních a nelesních pozemku a nabídnout zájemcům o tento sport regulérní plochu pro jeho provozování. Vymezením plochy se zvýší bezpečnost návštěvníků a uživatelů lesních pozemků. Vlastníci pozemků s využitím zastavitelné plochy TS2 pro motokrosovou trať souhlasí.“* Jedná se jen o vyjádření motivace, pro kterou stěžovatelka přistoupila ke změně územního plánu. Odůvodnění souladu změny územního plánu s cíli a úkoly územního plánování však i v této části opatření obecné povahy chybí.

[33] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem zdůrazňuje, že z hlediska naplnění cílů a úkolů územního plánování není rozhodné, že se *„motokrosová dráha využívala jako tréninková dráha se souhlasem vlastníků pozemku cca 15-20 let, ale nebyla zahrnuta do ÚPO Hrádek.“* Existence nepovolené stavby v území řešeném změnou č. 2 územního plánu a potřeba vlastníka stavbu dodatečně povolit není dostatečným důvodem pro prosazovanou změnu územního plánu. V posuzované věci jsou nadto požadavky na náležité zdůvodnění změny územního plánu z hlediska cílů a úkolů územního plánování umocněny množstvím námitek dotčených osob, které proti vytvoření plochy pro motokrosový sport v předmětném území brojí, majíce za to, že změna č. 2 územního plánu reflektuje pouze soukromé zájmy investora, který usiluje o legalizaci nepovolené motokrosové dráhy, a nikoli veřejný zájem na udržitelném rozvoji území.

[34] Tím, že odpůrkyně dostatečně nezdůvodnila potřebu změny v území, věrohodně nevyvrátila ani základ některých námitek dotčených osob. Na tuto skutečnost správně upozornil také krajský soud. Nejvyšší správní soud současně poznamenává, že kvalita a rozsah rozhodnutí o námitkách nebyl důvodem pro zrušení části opatření obecné povahy, jak se stěžovatelka mylně domnívá.

[35] Stěžovatelka se také mýlí, pokud má za to, že v řízení dříve nevyvstala potřeba prověřit veřejný zájem na provedení změny v území, a proto se k němu vyjádřila teprve v kasační stížnosti. Tato povinnost jí plyne přímo ze zákona, který ukládá povinnost prověřit a posoudit potřebu změn v území a veřejný zájem na jejich provedení [§ 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona] a takovou úvahu učinit součástí odůvodnění územního plánu [srov. § 53 odst. 5 písm. a) ve spojení s § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona].

[36] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že teprve v řízení před krajským soudem a dále v kasační stížnosti stěžovatelka uvádí některé konkrétní důvody, pro které považuje změnu č. 2 územního plánu za potřebnou pro rozvoj území obce. Nedostatek odůvodnění rozhodnutí (zde opatření obecné povahy) však nelze nahrazovat argumentací uvedenou teprve ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 - 58, či rozsudek ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 - 68).

[37] S ohledem na shora uvedené je zjevné, že opatření obecné povahy je v části týkající se plochy pro motokrosový sport nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K tomu správně dospěl také krajský soud.

[38] Podstatou změny č. 2 územního plánu je změna nezastavitelného území na území zastavitelné, v němž stěžovatelka vytvořila nové funkční plochy pro motokrosový sport. K vymezení nově zastavitelných ploch poukazuje Nejvyšší správní soud na ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Odůvodnění opatření obecné povahy v části, která se zabývá vymezením zastavitelných ploch, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu považovat z pohledu § 55 odst. 3 stavebního zákona za dostatečné.

[39] Změna č. 2 územního plánu obsahuje v části II odst. F. (Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch) pouze několik vět týkajících se účelu změny (viz shora odstavec [32]). Stěžovatelka však neozřejmila, které zastavitelné plochy jsou již v územním plánu vymezeny a dosud nevyužity, případně z jakých důvodů je nelze k nové výstavbě použít. Nevysvětlila ani to, proč se k zastavění jako nejvhodnější jeví právě zvolené plochy a nikoli plochy jiné. Ve vztahu k předmětné změně tak její odůvodnění dostatečné není.

[40] Také v této části v podrobnostech poukazuje Nejvyšší správní soud na svoji dřívější judikaturu. V rozsudku ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, Nejvyšší správní soud nepopřel, že vymezení nových zastavitelných ploch je oprávněním obce, která změnou územního plánu reaguje na aktuální situaci v daném území; vždy je ale nutné, aby obec tyto změny a vymezení nových zastavitelných ploch zdůvodnila. Toto zdůvodnění

nemůže být pouze formální, ale musí být komplexní a obsahovat vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobnosti zdůvodnit, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze. Napadené opatření obecné povahy je proto nepřezkoumatelné také v části, v níž hodnotí potřebu vymezení nové zastavitelné plochy.

[41] Nejvyšší správní soud se zabýval také odkazem stěžovatelky na rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 Aos 3/2013-36, a na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, týkajících se zásady zdrženlivosti soudní moci při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace. Dospěl však k závěru, že zrušení části napadeného opatření obecné povahy pro jeho nepřezkoumatelnost za nepřiměřený zásah do rozhodnutí územní samosprávy považovat nelze. Jedná se o závažnou vadu rozhodnutí, která pojmově vylučuje jeho věcný přezkum. Krajskému soudu proto nezbylo, než část opatření obecné povahy zrušit. Odkaz stěžovatelky na výše uvedená rozhodnutí proto není v nyní projednávané věci případný.

[42] Stěžovatelka dále rozporovala závěr krajského soudu, který jí v napadeném rozsudku vytkl, že se při hodnocení hlukové zátěže spokojila s Protokolem o měření č. 47/2013 ze dne 25. 10. 2013 provedeném společností Monhart Akustic s.r.o., jenž je pouhým odborným vyjádřením, nikoli znaleckým posudkem. Jak uvedeno shora, Nejvyšší správní soud se vzhledem ke krajským soudem vyslovené nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy v části týkající se plochy pro motokrosový sport nemůže zabývat věcným přezkumem dalších právních otázek. Zabýval se proto zejména otázkou nepřezkoumatelnosti části územního plánu, k níž se již shora vyslovil.

[43] Nejvyšší správní soud přesto doplňuje, že územní plánování je nástrojem obecným a koncepčním. Tím, že napadená změna č. 2 územního plánu vytváří novou funkční plochu pro motokrosový sport, v nejobecnější rovině vyjadřuje záměr s předmětným územím. Obecně platí, že prosazení samotného záměru umístit do tohoto území stavbu se neděje v procesu územního plánování, nýbrž v územním, resp. stavebním řízení, případně v řízení o dodatečném povolení stavby, jež je též těžištěm pro posouzení hlukové zátěže konkrétního záměru řešení v předmětné ploše.

[44] Jestliže však stěžovatelka hodlala rozhodnutí o námitkách proti změně č. 2 územního plánu založit na výsledku hlukové studie, pak si měla v rámci procesu pořizování územního plánu obstarat znalecký posudek znalce z příslušného oboru, nikoli se spokojit s odborným vyjádřením vyhotoveným na žádost vlastníka nepovolené stavby. K tomu správně dospěl i krajský soud. Nejvyšší správní soud připomíná, že toto pochybení stěžovatelky nebylo pro krajský soud důvodem ke zrušení části napadeného opatření obecné povahy, ale otázkou řešenou nad rámec nutného odůvodnění napadeného rozsudku.

V.
Závěr a náklady řízení

[45] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[46] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 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. Navrhovatelé měli ve věci plný úspěch, a proto mají právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a proto je povinna zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení.

[47] Navrhovatelé byli v řízení o kasační stížnosti zastoupeni advokátem Mgr. Martinem Kainem. Náklady řízení o kasační stížnosti v jejich případě sestávají z mimosmluvní odměny zástupce navrhovatelů za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti podle § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. k), odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za každého zastupovaného navrhovatele snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 2 480 Kč. Soud proto přiznal třem navrhovatelům částku 7 440 Kč za jeden společný úkon právní služby a dále částku 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů s tímto úkonem spojených (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Částku nákladů spojených se zastoupením ve výši 7 740 Kč zvýšil Nejvyšší správní soud podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1 625 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce navrhovatelů jako její plátce povinen odvést. Celková výše nákladů řízení o kasační stížnosti činí 9 365 Kč.

[48] Stěžovatelka je tedy povinna nahradit navrhovatelům k rukám jejich zástupce náklady soudního řízení ve výši 9 365 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 8. listopadu 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu