ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatele: **BEDNAR FMT s.r.o.,** IČ: 25098781, se sídlem Lohenická 607, Praha 9, zast. JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti odpůrci: **město Rychnov nad Kněžnou,** se sídlem Havlíčkova 136, Rychnov nad Kněžnou, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2017 ze dne 26. 4. 2017 - Změna č. 1 Územního plánu města Rychnov nad Kněžnou, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 2. 2018, č. j. 30 A 148/2017 – 46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Dne 12. 5. 2017 nabyla účinnosti změna územního plánu města Rychnov nad Kněžnou č. 1 ze dne 26. 4. 2017 (dále též „Změna ÚP). V bodě 28 této změny je uvedeno, že *„v kapitole 6. 2 v tabulce regulací VL se v podmínkách prostorového uspořádání doplňuje odrážka: v zastavitelných plochách VL je využití plochy podmíněno realizací pásu vzrostlé zeleně (stromové patro) v minimální šíři 20 m v rámci plochy VL, pokud plocha VL těsně sousedí s plochou pro bydlení (BH, BI, BV, SC SM nebo SV).“*

[2] Navrhovatel podal návrh na zrušení této části změny územního plánu. Konstatoval, že uvedená změna územního plánu vytváří nový regulativ pro plochy výroby a skladování – lehký průmysl, který je závazný pro stavební úřad v rámci projednání žádosti

navrhovatele o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. V současné době s velkou pravděpodobností znemožňuje a prakticky vylučuje realizaci stavebního záměru navrhovatele, který byl realizovatelný před přijetím a nabytím účinnosti napadené části opatření obecné povahy. Navrhovatel vyjádřil přesvědčení, že napadená část je nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost, neboť nově vytvořený regulativ má nejasný obsah, když není dostatečně specifikováno, co má být chápáno pod pojmem „vzrostlá zeleň." Není zřejmé, jak má být vykládán souběh dvou podmínek prostorového uspořádání, tj. realizace pásu vzrostlé zeleně a minimálního procenta výměry stanoveného pro zeleň. Další problém podle navrhovatele představuje nedostatečné vymezení parametrů pásu vzrostlé zeleně. Není ani vymezeno, kudy má pás zeleně procházet, či kde na pozemku se má nacházet. Navíc absentuje jakékoli odůvodnění zavedení nového regulativu, v souvislosti s čímž stěžovatel upozornil na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34.

[3] Podle navrhovatele je třeba opatření obecné povahy přezkoumat podle algoritmu stanoveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Stanovení jednotné šířky pásu vzrostlé zeleně omezuje možnosti dispozice s plochou VL tím výrazněji, čím menší daná plocha VL je, čímž vnáší mezi vlastníky pozemků v plochách L zásadní nerovnost. Změna ÚP podle navrhovatele zapříčila jeho vnitřní rozpornost.

[4] Nově zavedený regulativ zasahuje do právní sféry navrhovatele nepřiměřeným způsobem, neboť neodpovídá povaze zásahů, které by do vlastnických práv měl přinášet územní plán, jakožto koncepční nástroj. Navrhovatel poukázal na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, a vyjádřil přesvědčení, že nepřiměřená reakce odpůrce na připomínky některých vlastníků pozemků brání harmonickému využití území. Změna ÚP nesplňuje ani kritérium potřebnosti. Znovu zdůraznil, že zavedením regulativu došlo ke zmaření jeho stavebního záměru, který přitom odpovídá hlavnímu způsobu využití ploch, na kterých je umístěn, i zbylým regulativům územního plánu.

[5] Zbudování pásu vzrostlé zeleně není podle navrhovatele přiměřenou regulací pro cíl ochrany přilehlých nemovitostí pro bydlení. Této ochrany totiž může být efektivněji dosaženo prostřednictvím uplatňování účastnických práv v rámci povolovacích procesů podle stavebního zákona. Takto tvrdý regulativ představuje narušení právní jistoty a legitimního očekávání týkající se toho, jak mohou vlastnící své pozemky využít.

[6] Krajský soud v Hradci Králové nadepsaným rozsudkem návrh zamítl. K požadavku navrhovatele na přezkum napadeného opatření obecné povahy podle algoritmu vymezeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, krajský soud uvedl, že tento algoritmus byl užitelný do účinnosti novely soudního řádu správního, která s účinností od 1. 1. 2012 přenesla pravomoc na soudy krajské a zásadně změnila přezkumný rámec, který je nyní ovládán zásadou dispoziční, což vylučuje abstraktní přezkum v rovině historicky překonaného algoritmu a vytváří povinnost navrhovatele uvést konkrétní nezákonnosti zasahující do jeho práv.

[7] Krajský soud dále s poukazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 a navazující judikaturu (rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, a ze dne 27. 3. 2016, č. j. 6 As 134/2015 - 39), konstatoval, že procesní aktivita navrhovatelů v procesu přijímání územního plánu může mít vliv na úspěšnost jimi podané žaloby. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že navrhovatel nepodal námitky či připomínky ve fázích přípravy změny opatření obecné povahy. Podle krajského soudu však není možné po soudu požadovat provedení odborné úvahy ve směru vážení důležitých veřejných zájmů na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatele na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodů zaviněné pasivity navrhovatele příslušný správní orgán.

[8] Takový postup by totiž byl rozporný s ústavní dělbou moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. Nepodáním námitek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se navrhovatel sám zbavil možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takovéhoto vypořádání rozhodl soud.

[9] Krajský soud dále poukázal na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, a konstatoval, že jelikož navrhovatel námitky proti návrhu územního plánu nepodal, nemohl se krajský soud s ohledem na shora uvedené důvody zabývat proporcionalitou zásahu územního plánu do vlastnických práv navrhovatele a souvisejícími námitkami.

[10] V případě námitky stěžovatele týkající se nepřezkoumatelnosti nově stanoveného regulativu krajský soud dospěl k závěru, že je formulován a odůvodněn pro účely územního plánování, jakožto činnosti koncepční, dostatečně. Regulativ má totiž být vymezen obecně s tím, že jeho konkrétnímu naplnění bude učiněno zadost ve fázích navazujících, tj. v územním řízení, případně rovněž ve fázi stavebně povolovací. S ohledem na principy a fungování územního plánování, územního a stavebního řízení není možné po orgánu územního plánování požadovat vyčerpávající vymezení onoho regulativu.

[11] Předmětná změna se v podobě regulativu do Změny ÚP dostala na základě požadavků vlastníků ploch pro bydlení sousedících se zastavitelnými plochami VL, mezi kterými jsou i pozemky navrhovatele. Důvodem přijatého regulativu bylo oddělit plochu určenou pro bydlení od ploch sousedních za účelem dodržení určitého komfortu bydlení. Je také zřejmé, že se odpůrce při stanovení rozměru pásu vzrostlé zeleně snažil o kompromisní vyvážení územního plánu z roku 2015 (v němž tento pás předvídán vůbec nebyl) a požadavků vlastníků pozemků situovaných v ploše pro bydlení, kteří navrhovali pás zeleně o šířce celých 50 m v rámci plochy VL.

[12] Vzhledem k tomu, že navrhovatel nevznesl proti způsobu stanovení rozporovaného regulativu v době přípravy Změny ÚP žádné námitky, nelze podle krajského soudu po odpůrci důvodně požadovat, aby u každého stanoveného regulativu v územním plánu podrobně odůvodňoval, proč tak činí. Se všemi těmito okolnostmi by se naopak musel odpůrce podrobně vypořádat, pokud by námitka proti stanovení regulativu vznesena byla.

Jestliže se tak však nestalo, nelze považovat napadený územní plán za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a to ani v té části, která se týká stanovení daného regulativu u předmětných pozemků. Odůvodňování takovýchto velmi podrobných a individuálních záležitostí u každého z pozemků dotčených územním plánem, aniž by proti takovému postupu byly vzneseny konkrétní námitky, nelze podle krajského soudu po odpůrci důvodně požadovat. Jednalo by se o naprosto nepřiměřené požadavky na odůvodnění územního plánu.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[13] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž předeslal, že v rámci územního plánu přijatého odpůrcem s účinností ke dni 9. 7. 2015 byla v zastavěném území vymezena zastavitelná plocha označena jako „Z.dv 6“ o orientační výměře 6 000 m^2. Krajský soud podle stěžovatele nevyložil svůj závěr o srozumitelnosti regulativu a neodpověděl na otázky, které stěžovatel ohledně možných výkladů regulativu vznášel. Přístup krajského soudu, který konstatoval, že případné nejasnosti ohledně regulativu mají být překlenuty v konkrétních stavebních řízeních, považuje stěžovatel za nesprávný. Krajský soud nereagoval na argumentaci stěžovatele, který zdůrazňoval, že je-li regulativ nedostatečně vymezen, není zřejmé, jak by měl být správními orgány vykládán a hrozí nepřípustná libovůle z jejich strany a nejistota adresátů veřejné správy stran nutných aspektů jejich stavebních záměrů. Praxe stěžovatele, který již naráží na interpretační neshody se stavebním úřadem, uvedené potvrzuje.

[14] Stěžovatel krajskému soudu vytknul, že na jednu stranu uvádí, že předmětný regulativ je správně vymezen co nejobecněji, zároveň však nerozporuje s touto myšlenkou nesourodý požadavek pevně stanovené šíře zeleně. Krajský soud vůbec nereagoval na tvrzení stěžovatele, že buď má být regulativ vymezen přesněji, aby bylo zřejmé, jak s ním nakládat, nebo se má přidržovat své funkce coby koncepčního nástroje, v tom případě však neproporcionálně a nepřiléhavě uvádí konkrétní šíři pásu vzrostlé zeleně.

[15] Stěžovatel situačním výkresem a rozepsáním svých obav ohledně možného extenzivního až libovolného výkladu regulativu doložil, že plocha Z.dv 6 bude při krajnějších variantách interpretace regulativu až nevyužitelná ke svému hlavnímu účelu, který jí územní plán připisuje. Jedná se tak o obdobnou situaci jako ve věci sp. zn. 1 As 299/2016 - 59, v níž Nejvyšší správní soud uvedl, že komplexní odůvodnění regulativu nemůže chybět v situaci, kdy je zjevně excesivní, překvapivý nebo neopodstatněný. Podle názoru stěžovatele nelze připustit, aby regulativ umožňoval výklad směřující k zalesnění plochy určené k zastavění. Krajský soud se k této stěžovatelem tvrzené a prokazované vnitřní rozpornosti požadavků územního plánu nevyjádřil.

[16] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně vyhodnotil nutnost procesní aktivity stěžovatele v procesu přijímání změny územního plánu a tvrzení stěžovatele ohledně nepřiměřenosti regulace představované předmětným regulativem.

[17] Stěžovatel upozornil na skutečnost, že ke změně územního plánu došlo až v době, kdy již měl pro svůj stavební záměr vydáno nepravomocné společné územní rozhodnutí a stavební povolení, podle kterého byl jeho stavební záměr v souladu s územním plánem.

Předmětný regulativ byl do změny územního plánu zařazen až na základě připomínek k návrhu změny územního plánu, čímž byl prostor pro aktivitu stěžovatele značně omezen. Krajský soud tyto aspekty přehlíží.

[18] Plocha Z. dv 6 nebyla nově navrhovanou plochou, ale byla takto vymezena již v původním znění územního plánu. Stěžovatel tedy na základě připomínek a jejich vypořádání neměl důvod očekávat, že se regulativ dotkne též této plochy, která, kromě zavedení regulativu, nebyla Změnou ÚP nijak dotčena. Přestože stěžovatel na tento fakt ve svém návrhu upozornil, krajský soud jej přehlédl a nijak dále nekomentoval.

[19] S ohledem na znění připomínek nemusel stěžovatel očekávat, že bude přijímáním změny územního plánu zasažen na svých vlastnických právech. Za uvedených okolností má stěžovatel za to, že by mu nemělo být přičítáno k tíži, že proti regulativu nebrojil již v době jeho přijímání. Takový přístup navíc umožňuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116.

[20] Stejně jako v žalobě stěžovatel namítal, že Změna ÚP vnáší mezi vlastníky pozemků v plochách VL nerovnost, kdy stanovení jednotné šířky pásu vzrostlé zeleně omezuje možnost dispozici s plochou VL tím výrazněji, čím menší daná plocha VL je. Dříve stanovená charakteristika prostorového uspořádání pro plochy VL (minimálně 15 % zeleně), dostatečně zajišťovala jednoznačnost, srozumitelnost i rovnost vůči všem vlastníkům pozemků v plochách s týmž způsobem využití. Další nerovnost mezi vlastníky pozemků v plochách VL spočívá v samotné nutnosti vybudovat pás vzrostlé zeleně, neboť není žádným způsobem zohledněn potenciál dané plochy sloužit k výsadbě stromů. Plocha Z.dv 6 je jednou z menších zastavitelných ploch. Zavedením regulativu širokého pásma vzrostlé zeleně se její potenciál výrazně zmenšuje, především pro stěžovatele, který plánuje plochu využít pro velkokapacitní skladování, tj. způsob využití vyžadující větší otevřený prostor pro výstavbu.

[21] V souvislosti s kritériem vhodnosti a potřebnosti stěžovatel opětovně uvedl, že ochrana vlastníků sousedních pozemků primárně spadá do procesu povolování staveb, nikoli do územního plánování, neboť jen stěží může být ochrana vlastníků svěřena paušalizované podmínce v opatření obecné povahy. Potence regulativu k naplnění jeho cíle je poměrně nízká, neboť jen stěží lze dojít k závěru, že pás vzrostlé zeleně o šíři 20 m může zabezpečit komplexní ochranu obytné zástavby před všemi myslitelnými projevy využití plochy výroby a skladování. Odpůrce podle stěžovatele brání harmonickému využití území, neboť svou nepřiměřenou reakcí na připomínky některých vlastníků pozemků prakticky zabránil využití pozemků stěžovatele v ploše Z.dv 6. Plné satisfakce se dostalo zájmům vlastníků pozemků určených k bydlení, kdežto soukromé zájmy stěžovatele byly prakticky zcela opomenuty. Změna ÚP neobstojí ani z hlediska minimalizace zásahu, neboť stěžovatele zatěžuje mnohem více, než by bylo nutné k dosažení kýženého účelu. Závěrem stěžovatel uvedl, že takto tvrdý regulativ, který byl do územního plánu vložen bez změny zastavitelnosti dané plochy a bez změny způsobu využití, představuje narušení právní jistoty a legitimního očekávání týkajícího se toho, jak mohou vlastníci své pozemky v této ploše využít.

[22] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud se věcí podrobně zabýval a jeho rozsudek netrpí nezákonností ani jinou vadou, je srozumitelný a dostatečně odůvodněný. Argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti označil odpůrce za prakticky stejnou jako v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, a proto odkázal na své vyjádření zaslané krajskému soudu, v němž zdůvodnil, že Změna ÚP byla pořízena v souladu se zákonem tak, že nikdo nebyl poškozen. Ve městě tak nadměrně zatíženém negativními vlivy z výroby, jakým Rychnov nad Kněžnou beze sporu je, jsou opatření vedoucí k udržení alespoň stávající úrovně kvality bydlení na místě. Předmětný regulativ považuje odpůrce za srozumitelný. V procesu pořízení změny územního plánu měl stěžovatel možnost vyslovit s navrhovanou regulací nesouhlas, mohl svá práva hájit např. podáním námitky. Jelikož tak neučinil, nemohl pořizovatel domýšlet všechny možné výtky vůči zvolenému řešení. Pro uvedení napadené regulace bylo dostatek důvodů a jsou dostatečně uvedeny ve Změně ÚP. Šířka požadovaného pásu zeleně je kompromisním řešením mezi občany navrhovanými padesáti metry a nulovou hodnotou v původním územním plánu. Změna ÚP byla pořízena a vydána správným a transparentním procesem v souladu se zákonnými předpisy. Podle odpůrce lze plochu Z.dv 6 využít k hlavnímu účelu. Z formulace regulativu, odůvodnění připomínky a celkového kontextu územního plánu je jasné, jaký je důvod napadeného regulativu a jak jej použít v praxi.

III. Posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, kterou stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud údajně nevyložil svůj závěr o srozumitelnosti regulativu, neodpověděl na otázky, které stěžovatel ohledně možných výkladů regulativu vznášel a nereagoval na argumentaci stěžovatele, že s ohledem na nedostatečné vymezení regulativu není zřejmé, jak by měl být správními orgány vykládán, a hrozí nepřípustná libovůle z jejich strany. Stěžovatel krajskému soudu rovněž vytknul, že vůbec nereagoval na jeho tvrzení, že buď má být regulativ vymezen přesněji, aby bylo zřejmé, jak s ním nakládat, nebo se má přidržovat své funkce koncepčního nástroje, v tom případě však neproporcionálně a nepřiléhavě uvádí konkrétní šíři pásu vzrostlé zeleně.

[26] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají

povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[27] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Krajský soud se totiž ke stěžovatelem namítané nesrozumitelnosti regulativu vyjádřil, když uvedl, že je řádně formulován a odůvodněn, přičemž konstatoval, že s ohledem na principy a fungování územního plánování, jakožto koncepční činnosti a územního a stavebního řízení, jakožto realizační činnosti, není možné po orgánu územního plánování požadovat vyčerpávající vymezení předmětného regulativu. S tímto závěrem krajského soudu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. K otázkám nastíněným stěžovatelem v souvislosti s namítanou nesrozumitelností regulativu pak krajský soud uvedl, že i stěžovateli je jasná podstata a důvody přijetí napadené změny územního plánu.

[28] Na argumentaci stěžovatele, v níž namítal, že s ohledem na nedostatečnou formulaci regulativu hrozí libovůle stavebního úřadu při jeho výkladu a vybočení za zásad činnosti správních orgánů, krajský soud výslovně nereagoval. To však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku, neboť je logické, že pokud krajský soud shledal regulativ dostatečně odůvodněný a náležitě formulovaný, považoval za nedůvodnou také tuto spíše hypotetickou námitku stěžovatele, stejně jako argumentaci stěžovatele o obsahové rozpornosti regulativu spočívající v příliš konkrétním vymezení šířky pásma zeleně, přestože se jedná koncepční nástroj. Jak již NSS vyslovil v rozsudku ze dne 23. 11. 2017, č. j. 1 As 299/2016 - 59, „*rozsah reakce soudu na konkrétní námitky by měl být co do šíře odůvodnění přiměřený. Soudy proto nemusejí odpovědět na každou jednotlivou dílčí argumentaci, zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13).*“ Ústavní soud v bodě 68 nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, pak výstižně uvádí, že „[n]*ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy 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.*“

[29] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, v níž označil za nesprávný přístup krajského soudu, že případné nejasnosti ohledně regulativu mají být překlenuty v konkrétních stavebních řízeních. Takovýto závěr totiž z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu nevyplývá, neboť krajský soud pouze konstatoval, že regulativ má být vymezen obecně s tím, že jeho konkrétní naplnění bude zajištěno zejména až v rámci územního řízení. Obecné vymezení regulativu neznamená, že se jedná zároveň o regulativ nejasný. Stěžovatelem zpochybněný závěr krajského soudu je správný, neboť územní plán, jakožto schválená územně plánovací dokumentace vymezující funkční využití pro jednotlivé plochy a pozemky, představuje jeden z podkladů pro vydání územního rozhodnutí. V rámci územního řízení je posuzován soulad záměru žadatele s platnou územně plánovací dokumentací. Závěr krajského soudu je rovněž souladný

s principem zpřesňování jednotlivých dokumentací, který je charakteristický pro územní plánování a navazující územní a stavební řízení.

[30] Za opodstatněnou nepovažuje Nejvyšší správní soud ani výtku stěžovatele, že krajský soud na jednu stranu uvádí, že předmětný regulativ je správně vymezen co nejobecněji, zároveň však nerozporuje s touto myšlenou nesourodý požadavek pevně stanovené šíře zeleně. Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že v případě pásu vzrostlé zeleně je pevně stanovena pouze jeho minimální šíře, maximální nikoli, tj. nelze konstatovat, že předmětný regulativ obsahuje pevně stanovenou šíři tohoto pásmu, byť v praxi bude na plochách VL patrně většinou budován pás zeleně právě o této minimální šířce. Údaj o šíři zeleně Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele nepovažuje za nesourodý požadavek nezapadající do koncepce územního plánování, která obecně vymezuje možnosti využití území. V případě požadavku územního plánu na určité množství zeleně ve vymezených plochách je podle Nejvyššího správního soudu naopak vhodné konkrétně tuto zeleň dále specifikovat např. právě její konkrétní šířkou a podobou, jak tomu bylo v posuzované věci. Takovéto podrobnější stanovení určitých požadavků totiž přispívá k předvídatelnosti úpravy obsažené v územním plánu a tím i k právní jistotě subjektů dotčených územním plánem, jelikož zároveň představuje prevenci případným nereálným očekáváním zúčastněných subjektů na využití území. Umožňuje v územním a stavebním řízení reagovat na specifické potřeby konkrétních lokalit, např. stanovením konkrétních druhů rostlin a stromů, které mají být vysazeny v pásu vzrostlé zeleně. Pevné stanovení minimální šíře pásu vzrostlé zeleně dále zabraňuje nesprávnému výkladu regulativu správními orgány, směřujícímu např. k zalesnění plochy určené k zastavění, kterého se stěžovatel v posuzované věci obává. Pro plochy VL navíc stále platí požadavek, že mají obsahovat minimálně 15 % zeleně. Nejvyšší správní soud tedy v předmětném regulativu na rozdíl od stěžovatele nespatřuje narušení právní jistoty a legitimního očekávání toho, jak mohou vlastníci své pozemky využít.

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval také tím, že situačním výkresem a rozepsáním svých obav ohledně možného extenzivního až libovolného výkladu regulativu doložil, že plocha Z.dv 6 bude při krajnějších variantách interpretace regulativu až nevyužitelná ke svému hlavnímu účelu, který jí územní plán připisuje. Nejvyšší správní soud však má za to, že obavy stěžovatele z extenzivního a libovolného výkladu předmětného regulativu, nemohou představovat důvod jeho nezákonnosti. Stěžovatel navíc nijak nedoložil, že předmětný regulativ je skutečně v rámci územního a stavebního řízení vykládán příliš extenzivně či libovolně. Nejvyšší správní soud k této argumentaci stěžovatele uzavírá, že pokud by snad došlo k příliš extenzivnímu či dokonce libovolnému výkladu regulativu skutečně, nezbylo by stěžovateli než se po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení obrátit za účelem ochrany jeho subjektivních veřejných práv na správní soudy.

[32] Odpůrce v souvislosti se stěžovatelem napadeným regulativem poukázal na účel územního plánování. Samotný regulativ odůvodnil především potřebou zachovat kvalitu bydlení v předmětné lokalitě a v obdobných lokalitách, kde jsou navržené plochy výroby a skladování v těsné návaznosti na plochy bydlení. Toto odůvodnění odpůrce obsažené ve vyhodnocení připomínek považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné, jelikož z něj vyplývají důvody, které odpůrce k přijetí tohoto regulativu vedly. Nejvyšší správní soud na

rozdíl od stěžovatele nepovažuje regulativ za excesivní, neboť takto stanovenou minimální šířku pásu vzrostlé zeleně oddělující plochy bydlení od ploch lehké výroby a skladování nelze označit jako zjevně nepřiměřenou. Navíc je zřejmé, že takto zvolená šířka pásu vzrostlé zeleně je kompromisním vyvážením připomínek vlastníků pozemků, kteří navrhovali pás zeleně o šířce 50 m, a zájmů vlastníků pozemků v ploše výroby. Předmětný regulativ dále není překvapivý, neboť byl ve stejné podobě, v jaké byl posléze schválen, obsažen již v návrhu textové části Změny ÚP pro veřejné projednání z prosince 2016 (veřejné projednání návrhu Změny ÚP proběhlo dne 22. 2. 2017 v 16:00 hod). Není ani neopodstatněný, jelikož činnosti vyvíjené v plochách výroby a skladování negativně ovlivňují plochy bydlení, a je proto třeba je od sebe v rámci možností pokud možno co nejefektivněji oddělit. Předmětný regulativ tak v souladu se smyslem a účelem územního plánování umožňuje efektivní a harmonické využití území.

[33] Stěžovatel v průběhu schvalování Změny ÚP nepodal žádné námitky či připomínky (tuto skutečnost stěžovatel ostatně ani nepopírá). Předmětný regulativ se sice nenacházel v návrhu pro společné jednání podle § 50 stavebního zákona z května 2016, nacházel se však, stejně jako připomínky veřejnosti č. 3, 4, 5, 17 a 21 (na které odpůrce reagoval stanovením stěžovatelem napadeného regulativu) a vypořádání těchto připomínek, v odůvodnění textové části návrhu Změny ÚP pro veřejné projednání podle § 52 stavebního zákona z prosince 2016. Odpůrce dne 11. 1. 2017 veřejnou vyhláškou oznámil výše již zmíněné datum a čas konání veřejného projednání návrhu Změny ÚP. Úplné znění návrhu Změny ÚP pro veřejné projednání bylo vystaveno k veřejnému nahlédnutí od 11. 1. 2017 do 1. 3. 2017 na městském úřadu odpůrce a na jeho internetových stránkách. Stěžovateli tudíž nic nebránilo se s relevantními připomínkami, jejich vypořádáním a navrženým regulativem seznámit a vyjádřit se k nim. Nelze proto konstatovat, že by byl prostor pro aktivitu stěžovatele ve vztahu k tomuto regulativu omezen natolik, že by mu bylo znemožněno se k němu vyjádřit.

[34] Ve skutečnosti, že účinnost Změny ÚP nastala v době, kdy již stěžovatel měl pro svůj stavební záměr vydáno nepravomocné společné územní rozhodnutí a stavebního povolení, nelze spatřovat jakékoli pochybení při schvalování Změny ÚP, či nezákonnost posuzovaného regulativu.

[35] Argumentaci stěžovatele, že na základě připomínek a jejich vypořádání neměl důvod očekávat, že se regulativ dotkne plochy Z.dv 6, která, kromě zavedení regulativu, nebyla Změnou ÚP nijak dotčena, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť ze znění regulativu je zcela jasně zřejmé, že se týká všech zastavitelných ploch VL, tedy i plochy Z.dv 6.

[36] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom ohledu, že dotčení Změnou ÚP na svých vlastnických právech nemohl očekávat s ohledem na znění připomínek, neboť plocha Z. dv 6 nebyla nově navrhovanou plochou VL, ale byla takto vymezena již v původním znění územního plánu. Rozhodující je totiž znění předmětného regulativu, s jehož zněním obsaženým v odůvodnění textové části návrhu Změny ÚP pro veřejné projednání měl stěžovatel dostatek času se seznámit. K připomínkám uplatněným při společném jednání, jejichž znění a vypořádání je obsaženo v návrhu Změny ÚP pro veřejné

projednání z prosince 2016, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v připomínkách č. 3, 4, 5 je sice obsažena žádost o vymezení pruhu zeleně hlavně pro nově navrhované plochy VL, připomínky č. 17 a 21 se však týkají přímo záměru stěžovatele a jím využívané plochy VL. Odpůrce všechny tyto připomínky zohlednil právě stanovením předmětného regulativu ve Změně ÚP.

[37] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku stěžovatele, že s ohledem na uvedené okolnosti by mu nemělo být přičítáno k tíži, že proti regulativu nebrojil již v době jeho projednávání. Stěžovateli lze sice přisvědčit potud, že podle závěrů uvedených v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č.j. 1 Ao 2/2010 – 116, je třeba procesní pasivitu navrhovatele v rámci schvalování opatření obecné povahy posoudit s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu. Stěžovatel však v procesu schvalování Změny ÚP byl zcela pasivní, ačkoli mu v účasti v tomto procesu nic nebránilo. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že právě povaha opatření obecné povahy, u něhož nelze jednoznačně vymezit okruh jeho adresátů, která si vynutila zvláštní právní úpravu kladoucí důraz na transparentnost procesu vedoucího k jeho vydání, také klade požadavky na potenciální adresáty zejména z řad vlastníků nemovitostí v dotčeném území, aby věnovali patřičnou pozornost projednávání územního plánu a jeho změn a aby svá práva právě v tomto procesu řádně střežili a uplatňovali. To platí tím spíše pro stěžovatele jakožto velkého podnikatele s dostatečnými administrativními kapacitami a vlastníka značné rozvojové plochy, v níž má určité záměry. Právě u takovéto osoby lze spravedlivě požadovat, aby projednávání návrhu změny územního plánu věnoval pozornost a konfrontoval jeho obsah se svými záměry v území a v případě jejich kolize svá práva přiměřeným způsobem uplatnil.

[38] Není pak úlohou správních soudů, aby v případě, že vlastník pozemku svým zaviněním opomene v řízení o vydání opatření obecné povahy svá práva uplatnit, nahrazovaly úvahu odpůrce (náležející *nota bene* do jeho samostatné působnosti, a chráněnou tedy ústavně jako právo na jeho samosprávu) a prováděly samostatně detailní test proporcionality zásahu přijaté regulace do práv tohoto vlastníka. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, který s poukazem na navazující judikaturu NSS konkretizující vymezení případů, v nichž může soud přisvědčit navrhovateli, který svá práva nehájil v procesu tvorby územního plánu, konstatoval, že o takovéto situace se v posuzované věci nejedná a nezabýval se proto detailním posouzením proporcionality zásahu Změny ÚP do vlastnických práv stěžovatele a jeho práva na podnikání.

[39] K poukazu stěžovatele na skutečnost, že Plocha Z.dv 6 je jednou z menších zastavitelných ploch a zavedení regulativu výrazně snižuje její potenciál, především pro stěžovatele, který plánuje plochu využít pro velkokapacitní skladování, tj. způsob využití vyžadující větší otevřený prostor pro výstavbu a k tvrzení stěžovatele, že regulativ prakticky zabránil využití pozemků stěžovatele v ploše Z.dv 6, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že jestliže stěžovatel tuto argumentaci nevznesl v průběhu schvalování Změny ÚP, nemohou být ve fázi soudního přezkumu shledány důvodnými tyto námitky stěžovatele týkající se proporcionality zásahu do jeho vlastnického práva, neboť jak již zdejší soud vyslovil např. v bodech 10 a 16 rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, *„navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření*

obecné povahy během jeho přípravy, může být s návrhem na jeho zrušení úspěšný jen výjimečně, pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii", a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu. Jinak řečeno, „pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2013, č. j. 8 Aos 2/2012 - 59, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 264, odstavec 161)." Nejvyšší správní soud ovšem ze stěžovatelem předložených nákresů neshledal, že by napadený regulativ zcela znemožňoval využití plochy Z.dv 6 v souladu s jejím určením, byť patrně vskutku nebude možné bez určitých úprav realizovat konkrétní záměr stěžovatele na výstavbu skladovací haly (to však je předmětem posouzení v příslušném územním řízení, popř. v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v územním řízení, přičemž výsledek takových řízení Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá).

[40] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani namítané nezákonnosti, kterou stěžovatel spatřuje v nesprávném vyhodnocení nutnosti procesní aktivity stěžovatele v procesu přijímání Změny ÚP krajským soudem.

[41] Skutečnost, že v případě menších ploch VL bude plocha zeleně zabírat poměrně větší část plochy pozemku než v případě větších ploch, je faktický důsledek přijatého regulativu, který ovšem nelze považovat za nezákonnou nerovnost mezi vlastníky pozemků či jejich diskriminaci s přihlédnutím ke skutečnosti, že minimální šíře pásu vzrostlé zeleně není zjevně nepřiměřená (excesívní), a že předmětný regulativ platí pro všechny plochy VL sousedící s plochami pro bydlení stejným způsobem. Z těchto důvodů nezpochybňuje zákonnost regulativu ani poukaz stěžovatele na skutečnost, že není žádným způsobem zohledněn potenciál dané plochy sloužit k výsadbě stromů. Z povahy věci je zřejmé, že tento potenciál plochy se bude ve většině případů více či méně lišit a není nutno na něj reagovat v územním plánu, ostatně konkrétně stěžovatel nezpůsobilost svého pozemku pro takovou výsadbu ani nenamítal.

[42] K argumentaci stěžovatele, že dříve stanovená charakteristika prostorového uspořádání pro plochy VL (minimálně 15 % zeleně) lépe zajišťovala rovnost všech vlastníků pozemků v plochách s týmž způsobem využití, Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že procentuální vymezení minimální plochy zeleně v plochách VL zůstalo v územním plánu zachováno ve stejné míře a bylo pouze upřesněno předmětným regulativem, který konkrétněji specifikoval druh zeleně a její umístění na plochách VL s ohledem na potřebu odstínit negativní vlivy výrobních objektů na přilehlou obytnou zástavbu. S ohledem na výše uvedené závěry ohledně obsahu regulativu má Nejvyšší správní soud za to, že regulativ představuje v zásadě přípustné, nediskriminační, smysluplné a vyvážené doplnění územního plánu.

[43] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že ochrana vlastníků sousedních pozemků primárně spadá do procesu povolování staveb, nikoli do územního plánování. To však nic

nemění na výše uvedených závěrech, že přijetí posuzovaného regulativu bylo odpůrcem řádně zdůvodněno a že obsah regulativu není nezákonný. Názor stěžovatele o nízké způsobilosti regulativu k naplnění jeho cíle není nijak podložen. Účelem regulativu je právě ochrana obytné zástavby proti emisím vznikajícím na plochách VL. Stěžovatel si tak navíc protiřečí, když na jednu stranu uvádí, že regulativ může jen stěží zabezpečit komplexní ochranu obytné zástavby a zároveň namítá, že Změna ÚP neobstojí z hlediska minimalizace zásahu, neboť stěžovatele zatěžuje mnohem více, než by bylo nutné k dosažení kýženého účelu. Tato argumentace stěžovatele je tudíž nepřesvědčivá a s ohledem na výše uvedené závěry ohledně zákonnosti předmětného regulativu také nedůvodná.

[44] Napadený regulativ byl přijat na základě připomínek vlastníků pozemků v plochách pro bydlení sousedících s plochami určenými k výrobě a skladování (VL) za účelem udržení kvality bydlení, z čehož je zřejmé, že byl přijat právě za účelem harmonického využití území. Šíře pásu vzrostlé zeleně byla zvolena jako kompromisní řešení, neboť vlastníci pozemků v připomínkách uplatněných při společném jednání požadovali stanovit jeho šíři na 50 m. Z toho zároveň vyplývá, že odpůrce při stanovení šíře pásu zeleně přihlížel i k zájmům vlastníků ploch VL, tj. i stěžovatele. Stěžovateli proto nelze přisvědčit ani v tom, že odpůrce nepřiměřeně reagoval na uplatněné připomínky a že se vlastníkům pozemků určených k bydlení dostalo plné satisfakce na úkor vlastníků pozemků v rámci ploch VL, resp. stěžovatele.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[45] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[46] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a odpůrci v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 16. května 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu