

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2020

Částka 22 – čís. 47

Zákon č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Účinnost od 12. března 2020.

*Právní předpisy vybral:
Mgr. Pavel Machata, MMR*

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020 č. j. 1 As 177/2019-23

OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, PROCESNÍ PASIVITA, VEŘEJNÉ PROSTRANSTVÍ, ZÁSAH DO VLASTNICTVÍ

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020 č. j. 1As 177/2019-23 zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 26. 3. 2019, čj. 73 A 1/2019-28 a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Navrhovatel se návrhem podaným k soudu dne 27. 12. 2018 domáhal zrušení části Územního plánu Z., který jako opatření obecné povahy č. 1 vydalo Zastupitelstvo obce Z. dne 14. 12. 2016 a nabyl účinnosti dne 1. 1. 2017 (dále jen „ÚP Z.“).

Navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. xxx v k. ú. Z. (dále také „předmětný pozemek“), jehož část byla napadeným ÚP Z. zařazena do plochy veřejného prostranství. Uvedl, že v době určené pro podávání námitek proti návrhu ÚP Z. nahlížel do předložené grafické i písemné dokumentace, avšak z důvodu nedostatečného grafického kontrastu a nesouladu grafické a písemné části dokumentace (nedošlo k vypsání parcel zařazovaných do plochy veřejného prostranství) nezjistil, že jeho pozemek je do plochy veřejného prostranství zařazen.

Až po uplynutí doby stanovené pro podání námitek se dopátral, že předmětný pozemek je součástí plochy veřejného prostranství. Jelikož se obec a Městský úřad Z. v minulosti několikrát pokusili jeho pozemek „znárodnit“, je přesvědčen, že přijímání ÚP Z. probíhalo záměrně neprůhledně tak, aby mu bylo znemožněno činit „obránné kroky“. Dále uvedl, že předmětný pozemek není nijak potřebný z hlediska veřejného zájmu, neboť na okolní pozemky existují přístupové cesty. Řešení bylo přijato v rozporu s logikou i dobrými mravy, přičemž pozemek nemá žádný přínos pro veřejnost v míře přiměřené omezení práv vlastníka.

Krajský soud návrh zamítl.

Úvodem soud předešel, že se námitkami navrhovatele nemohl zabývat, neboť ten je vznesl až v řízení před soudem. Jeho procesní pasivita ve správním řízení totiž vylučuje přezkum přiměřenosti zásahu ÚP Z. do práv procesně pasivního navrhovatele. Posoudil však, zda mu v uplatnění námitek nebránily objektivní příčiny, a to nízké barevné odlišení jednotlivých ploch s rozdílným způsobem funkčního využití a nesoulad textové a grafické části ÚP Z.

Obsahové náležitosti textové a grafické části jsou upraveny v příloze č. 7 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Vyhláška neukládá, aby součástí textové části územního plánu byl výčet pozemků zařazených do jednotlivých funkčních ploch.

Z grafické části ÚP Z. je zcela patrné, že předmětný pozemek je zařazen do plochy veřejného prostranství (jednolitá béžová barva), nikoliv do plochy bydlení v rodinných domech (pruhy bílé a narůžovělé barvy) či plochy smíšené obytné (odstín pleťové barvy, resp. meruňková barva).

Pokud měl navrhovatel o zakreslení ploch v grafické části návrhu ÚP Z. pochybnosti, mohl je uplatnit u veřejného projednání, dožadovat se vysvětlení, ujištění či podrobnějšího zobrazení dotčeného pozemku. To však navrhovatel nečinil a dle svých tvrzení teprve následně s odstupem času a po uplynutí lhůty k uplatnění námitek proti návrhu, začal činit kroky k tomu, aby se podrobnějšího zobrazení mapové podkladu domohl.

Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost dle důvodů § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel v ní uvedl, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-65, může být i procesně pasivní navrhovatel úspěšný s návrhem na zrušení územního plánu, „a to pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy.“ Nelze tedy přijmout závěr krajského soudu, že by pasivita navrhovatele v procesu přijímání opatření obecné povahy (územního plánu) měla vždy za následek to, že se soud nebude „zabývat“ návrhem, který směřuje do námitek stran proporcionality přijatého řešení v opatření obecné povahy (v judikatuře definované jako 5. krok přezkumného algoritmu).

V případě procesní pasivity navrhovatele soudnímu přezkumu podléhá nejenom vyhodnocení významu této pasivity pro úspěšnost žaloby při zkoumání procesního postupu správního orgánu či při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, ale také při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele.

Krajský soud tedy pochybil, pokud se nezabýval podstatou pasivity navrhovatele ve vztahu k námitce proporcionality přijatého řešení a námitku nemožnosti se objektivně seznámit s územním plánem pak vyhodnotil samostatně v rámci typově jiné námitky, tedy v rámci posouzení zákonnosti přijímání územního plánu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel v řízení před odpůrcem námítky neuplatnil. Byl procesně pasivní. Soud proto nejprve předestřel relevantní judikaturu k otázce soudního přezkumu územního plánu (opatření obecné povahy) a významu procesní pasivity v procesu jeho pořizování, projednávání a schvalování.

Meritorní soudní přezkum opatření obecné povahy vycházel z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postu-

puje od prvního kroku k dalšímu s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá. V současné době se však použije již přímo zákona (§ 101a a násl. s. ř. s.) a není třeba vycházet z výše uvedeného pětistupňového algoritmu. Přezkum je ovládán dispoziční zásadou (ke změnám blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72).

V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Jak bylo shora nastíněno, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územní plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.

Rozsah soudního přezkumu, zvláště ve vztahu k nároku na podrobnost odůvodnění územního plánu a posouzení proporcionality přijatého územního plánu, je ovlivněn procesní pasivitou účastníka řízení (navrhovatele).

V usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, k tomu soud shrnul, že (důraz přidán) „[p]rocesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení priměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je

povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“

Judikatura kasačního soudu se ustálila na názoru, že (důraz přidán) „*proporcionálna prijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy“* (viz rozsudek dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 39, s odkazem na rozsudky NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Výjimkou z tohoto principu, kromě existence objektivních okolností, pro které byl stěžovatel ve správním řízení procesně pasivní, je i případ, „*kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí“* (rozsudek ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 7 AOs 4/2012-31 či obdobně rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013-55).

Krajský soud se v projednávané věci zabýval námitkou důvodnosti procesní pasivity stěžovatele ve správním řízení ve vztahu k objektivním okolnostem (z grafické části bylo zřejmé, že pozemek stěžovatele je součástí plochy veřejného prostranství). Dospěl k závěru, že takové okolnosti v projednávané věci nenastaly.

Kromě objektivních okolností však procesní pasivita navrhovatele v předešlém řízení není překážkou pro soudní přezkum, dojde-li k zásahu do jeho práv ve značné intenzitě (jedná-li se o přezkum čtvrtého a pátého kroku pětistupňového pospaného algoritmu).

Krajský soud pasivitu navrhovatele vyhodnotil jako nedůvodnou a soudní přezkum omezil jen na otázku existence objektivních příčin této pasivity, tedy nízké barevné rozlišení dotčených ploch a nesoulad textové a grafické části plánu, nezabýval se v této souvislosti otázkou, zda se odpůrcem tvrzené stávající využití části předmětného pozemku zakládá na pravdě a zda správní orgány se svým postupem nezákonně nezasahují do vlastnického práva stěžovatele (v žalobě stěžovatel uvádí, že se odpůrce snaží pozemek dokonce „znárodnit“). Neobjasněnou otázkou tak zůstalo, zda pozemek stěžovatele, resp. jeho dotčená část, byl v předchozím období předmětem nějaké regulace nebo zda šlo o popis faktického stavu (a jaký vlastně tento stav je). Zařazením stěžovatelova pozemku do plochy veřejného prostranství v rozporu se zákonem by se totiž jeho vlastnické právo k tomuto pozemku mohlo fakticky i vyprázdnit (k tomu blíže např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14). Nelze tedy vyloučit, že v projednávané věci zásah do vlastnického práva stěžovatele mohl dosahovat značné intenzity (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2016 sp. zn. II. ÚS 2520/15 a v něm uvedenou judikaturu).

K výše uvedenému se váže i otázka míry odůvodnění zásahu do vlastnického práva. Územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území. To však neznamená, že lze rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území, resp. je

opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření (zásahu do vlastnických práv jednotlivých majitelů pozemků). Územní plán je přijímán k zajištění veřejného zájmu, jímž zajisté může být i potřeba koordinovat výstavbu v území a zajistit jeho průchodnost. Tento zájem lze zajisté chránit i prostřednictvím vymezení veřejných prostranství. Hodnoty chráněné územním plánem nicméně musí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. O to více je tato potřeba naléhavá, dozná-li funkční využití dotčeného pozemku zásadní změny (je určen k diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu) či je-li s určením (deklarováním) funkčního využití pozemku (plochy) spjat určitý zákonem předvídaný proces, který vyžaduje jisté procesní standardy odůvodnění. V takovém případě musí být tato změna v územním plánu vysvětlena a odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý, tedy i stěžovatel, právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83).

Stěžovatel v řízení před krajským soudem uvedl, že jeho pozemek (ani jakákoliv jeho část) nikdy nebyl plochou veřejného prostranství. Odpůrce naopak ve vyjádření k žalobě uvedl, že pozemek stěžovatele je již několik desetiletí součástí veřejného prostranství (aniž by však tuto skutečnost jakkoliv prokázal) a byl přirozeným způsobem využíván k přístupu na sousední pozemky. V ÚP Z. je jako jediná plocha navržená pro veřejné prostranství (v grafické části je vyznačena pruhy béžové a bílé barvy) označena plocha PV1. Sporná část předmětného pozemku je vymezena jako stávající plocha veřejného prostranství (druhá část jako navržená plocha SV, tedy plocha smíšená obytná-venkovská). Pozemek stěžovatele v textové části není zmíněn (ani v souvislosti se stávajícími plochami veřejného prostranství, ani s navrženými plochami veřejného prostranství). Krajský soud se touto spornou otázkou rozhodnou pro určení, zda k zásahu do vlastnického práva došlo (resp. zda ÚP Z. obsahuje dostatečné odůvodnění změny funkčního využití předmětného pozemku) či nedošlo (předmětný pozemek byl již po dekádách plochou veřejného prostranství – deklarovaný veřejnou vyhláškou, určený předchozím územním plánem či jiným zákonným způsobem) nezabýval. Bez odpovědi na tuto otázku však nemohl dospět k závěru o neexistenci důvodu pro připuštění soudního přezkumu (i přes procesní pasivitu stěžovatele) pro možný zásah do vlastnického práva, a to značné intenzity.

V projednávané věci tedy krajský soud nevyjasnil otázku, jakým způsobem byla plocha veřejného prostranství určena (jak vznikla), resp. zda se vůbec o tento typ pozemku jedná (veřejné prostranství je určeno i faktickým stavem v území), a nemohl proto ani posoudit vliv procesní pasivity na rozsah soudního přezkumu (není jasné, zda vůbec došlo do zásahu do práv vlastníka pozemku) a s tím související zákonost odůvodnění případné změny funkčního využití předmětného pozemku. Nelze přehlédnout tvrzení stěžovatele, že dotčený pozemek byl již v minulosti předmětem zájmu odpůrce a byly činěny různé pokusy změnit jeho statut, resp. dohodnout se na vyřešení existující situace, tedy vytvořit veřejné prostranství k zajištění všech funkcí této části území obce

(přístup na vedlejší pozemky, dopravní průchodnost atd.). O to důležitější je objasnění důvodů záměru územního plánu v této lokalitě. Krajský soud tedy pochybil, zabýval-li se pouze jedním ze dvou (objektivní okolnosti, intenzivní zásah do vlastnického práva) namítaných důvodů pro připuštění soudního přezkumu. Nelze proto vyloučit, že v projednávané věci došlo právě k zásahu do vlastnického práva (slovy stěžovatele „znárodnění“), který svou intenzitou připouští ingerenci soudu do územního plánu. Rozsudek krajského soudu trpí dílčí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

Navíc se tím znovu otevírá otázka, zda byla existence objektivních okolností krajským soudem vyhodnocena správně. Výše uvedená změna funkčního využití pozemku by se totiž měla (došlo-li k ní) projevit v textové části územního plánu, což krajský soud v původním řízení pro částečnou nepřezkoumatelnost nemohl zohlednit. Postrádá-li pak textová část územního plánu zmínku o zásadním zásahu do vlastnického práva některého z dotčených vlastníků pozemku, bude se zpravidla jednat o objektivní okolnost, pro kterou soud i přes procesní pasivitu navrhovatele nemá odmítnout soudní přezkum.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2020 č. j. 10 As 79/2019-32

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, PROCESNÍ PASIVITA, APLIKACE VYHLÁŠKY č. 501/2006 Sb.

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 16. 1. 2020 č. j. 10 As 79/2019-32 zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 1. 2019, čj. 76 A 5/2018-38. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Usnesením zastupitelstva města č. 19/8.1 ze dne 13. 12. 2017 byl vydán územní plán města F. V něm byla vymezena nová plocha krajiny určená k rekreačnímu využívání. Z textové části územního plánu vyplynulo, že přípustným využitím této plochy je „veřejné tábořiště a kemp“. Pozemek, který je takto v územním plánu označen, sousedí s pozemky navrhovatelů. Pozemky navrhovatelů patří mezi plochy smíšené obytné – venkovské, jejichž způsob využití vylučuje, aby se na nich nacházel mj. kemp. Navrhovatelé se u krajského soudu domáhali zrušení územního plánu, protože zřízení kempu v blízkosti jejich pozemků, které užívají k bydlení, bude zdrojem emisí hluku, kouře a pachu a povede ke ztrátě soukromí navrhovatelů a ke snížení hodnoty jejich nemovitostí. Podle navrhovatelů město hájilo zájmy pouze jedné fyzické osoby (jednatel společnosti hodlající provozovat kemp) na úkor zájmů občanů města.

Krajský soud se však s námitkami navrhovatelů neztotožnil a jejich návrh na zrušení územního plánu zamítl. Dospěl totiž k závěru, že územní plán není v rozporu s právními předpisy, a poukázal na to, že nemůže posuzovat zásah do vlastnického práva navrhovatelů jako první v pořadí (protože navrhovatelé dříve žádné připomínky neuplatnili).

Navrhovatelé (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítají, že sice nevznesli připomínky k návrhu územního plánu, ale že pro to měli dobré důvody. V původním návrhu územního plánu byla rekreační plocha vymezena jinde; toto umístění jim nevadilo. Poté však proběhlo dne 24. 7. 2017 opakované veřejné projednání územního plánu, ze kterého vzešel záměr vymežit pozemek sousedící s pozemky stěžovatelů jako plochu určenou k rekreačnímu využití. O konání tohoto veřejného projednání stěžovatelé nevěděli a neúčastnili se jej. Proto proti návrhu územního plánu nevznesli žádné připomínky.

Dále namítají, že neexistuje žádný veřejný zájem na zřízení kempu. Kemp by se nacházel v tak malé vzdálenosti od pozemků stěžovatelů, že by na ně nutně musely vnikat emise v míře nepřiměřené místním poměrům.

Stěžovatelé se rovněž domnívají, že územní plán je v rozporu s § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle které musí být pozemky vymezeny a podmínky pro jejich využívání stanoveny tak, aby se nezhorsila kvalita prostředí a hodnota území. Stěžovatelé nesouhlasí s krajským soudem, podle něhož se toto ustanovení při přijímání územního plánu neuplatní. Ustanovení se podle stěžovatelů použije na základě zásady speciality. Navíc je věcně souladné s § 1 odst. 2 vyhlášky, podle které se část třetí (v níž se § 20 odst. 1 nachází) vztahuje pouze k vymežování pozemků a k umístění staveb na nich, nikoliv k vymežování ploch v územních plánech.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu vyplynulo, že dne 20. 9. 2012 zastupitelstvo města schválilo návrh zadání územního plánu. K zadání byly zaslány žádosti o změnu a připomínky. Návrh zadání územního plánu byl společně projednán dne 9. 10. 2014 a veřejně projednán dne 23. 2. 2016. Po vyhodnocení vznesených námitek a připomínek byl návrh opětovně veřejně projednán dne 24. 7. 2017. Rovněž na tomto projednání byly vzneseny námitky a připomínky (žádnou z nich však nevznesli stěžovatelé), které byly následně vypořádány. Zastupitelstvo města pak dne 13. 12. 2017 vydalo opatření obecné povahy – územní plán (s účinností od 30. 12. 2017).

Posouzení opatření obecné povahy spočívá v přezkumu: 1) pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) otázky, zda správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy meze své působnosti, 3) otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, 5) obsahu opatření obecné povahy z hlediska přiměřenosti (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Stěžovatelé namítají pouze skutečnosti, které spadají do bodů 4) a 5). NSS neshledal žádnou vadu, kterou by se musel

zabývat z moci úřední, proto stejně jako krajský soud přezkoumal opatření obecné povahy pouze z hlediska souladu s právními předpisy a z hlediska přiměřenosti.

Stěžovatelé namítají rozpor s § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., který stanoví, že v souladu s cíli a úkoly územního plánování a s ohledem na souvislosti a charakter území je obecným požadavkem takové vymezení pozemků, stanovování podmínek jejich využívání a umístování staveb na nich, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území.

Nejvyšší správní soud byl přesvědčen, že krajský soud tuto námitku vypořádal správně a dostatečně, a proto na jeho odůvodnění v podrobnostech odkázal. Ač s tím stěžovatelé nadále nesouhlasí, toto ustanovení se na vymezení ploch v územním plánu nepoužije. Podle § 1 odst. 2 citované vyhlášky se ustanovení části druhé této vyhlášky použije při vymezení ploch v územních plánech. Ustanovení části třetí a čtvrté této vyhlášky se použije při vymezení pozemků a umístování staveb na nich (...). Jelikož se § 20 odst. 1 nachází ve třetí části vyhlášky, dopadá pouze na vymezení pozemků a umístování staveb na nich, nikoliv na vymezení ploch v územním plánu. Na tomto výkladu nic nemění ani námitka, že § 20 odst. 1 je speciální vůči § 1 odst. 2, který se nachází v obecné části. Tato námitka není opodstatněná, protože stěžovatelé nazírají na vztah těchto ustanovení špatně. Ustanovení si navzájem nekonkurují, a proto nedává smysl hledat pravidlo, podle kterého se při kolizi upřednostní to, či ono ustanovení. Bylo by absurdní tvrdit, že ustanovení, které určuje způsob použití ostatních ustanovení v témže předpisu, musí „ustoupit“ jinému ustanovení, které upravuje nějakou konkrétní otázku, jen proto, že se nachází v úvodní, a tedy obecné, části předpisu.

Není ani pravda, že takový výklad je zapotřebí, aby při územním plánování nehrozilo nekontrolované zhoršení kvality prostředí a hodnoty území. K ochraně kvality prostředí a hodnoty území při územním plánování slouží jiné nástroje, které byly v procesu vytváření územního plánu použity a které není třeba nahrazovat nejen poněkud kostrbatým, ale navíc nesprávným výkladem právního předpisu. NSS tedy souhlasil s krajským soudem, že územní plán není v rozporu s ustanoveními vyhlášky č. 501/2006 Sb.

Druhou námitkou stěžovatelé brojili proti tomu, že vymezením plochy, na které může být zřízen kemp, bylo nepřiměřeně zasaženo do jejich vlastnického práva v důsledku emisí hluku, kouře, pachu, snížení hodnoty nemovitostí apod. Jak již krajský soud stěžovatelům ve svém odůvodnění sdělil, pro posouzení této námitky je stěžejní, že nebyla vznesena v průběhu procesu přípravy a přijímání územního plánu. Soudy nemohou být prvními, kdo se k otázce přiměřenosti zvoleného řešení vyjádří. Z rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Ao 3/2013-29, totiž plyne, „že není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán“. Stěžovatelé sice namítali, že na vymezení plochy pro rekreační využití neexistuje veřejný zájem, jde však o pouhé tvrzení, které není ničím podloženo. Navíc v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, se již hovoří obecně o tom, za jakých okolností lze pře-

zkoumávat přiměřenost řešení v územním plánu, tzn. není stěžejní, zda proti zájmům stěžovatelů stojí veřejný zájem, či jiná hodnota. Proto tato dílčí námitka není důvodná.

Rovněž není důvodná dílčí námitka, že posouzení přiměřenosti v tomto případě nevyžaduje žádné odborné znalosti soudu. Stěžovatelé sice vylíčili, v čem podle nich spočívá nepřiměřenost zvoleného řešení, tím však soudu poskytli pouze svůj úhel pohledu a nijak z něj nesňali břímě posoudit věc odborně bezvadně a současně povinnost respektovat dělbu moci a právo na samosprávu. Jejich tvrzení nemohou nic změnit na tom, že odborné posouzení otázky přiměřenosti v prvé řadě náleželo odpůrci, případně dotčeným orgánům. Ty se k tomu však vyjádřit nemohly, protože stěžovatelé své připomínky dříve nevznесли. Soud by se jejich argumenty mohl v takové situaci zabývat jen tehdy, pokud by stěžovatelé nevznесли připomínky z objektivních důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, čj. 8 AOs 2/2012-59).

Stěžovatelé však svou pasivitu žádnými objektivními překážkami nezdůvodnili. Odpůrce informoval veřejnost o veřejném projednání návrhu územního plánu v souladu se zákonem (mnoho osob využilo této příležitosti a své připomínky k územnímu plánu podalo). Skutečnost, že se veřejné projednání konalo o prázdninách, stěžovatele nezbavilo práva podat připomínky. Nejedná se tedy o omluvu jejich pasivního přístupu, která by umožnila soudům věcně hodnotit přiměřenost přijatého řešení. Na věci nic nemění ani argument, že probíhá územní a stavební řízení o pozemku sousedícím s pozemkem, na němž má být zřízen kemp. Případné nesrovnalosti v tomto územním a stavebním řízení nemohou být předmětem přezkumu nynějšího řízení o kasační stížnosti, v němž se řeší námitky týkající se územního plánu. NSS proto ani tuto komplexní námitku neshledal důvodnou.

Jelikož námitky stěžovatelů nebyly důvodné, NSS zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2019 č. j. 6 As 125/2019-20

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, VYMEZOVÁNÍ NOVÝCH ZASTAVITELNÝCH PLOCH, VĚCNÁ AKTIVNÍ LEGITIMACE

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2019 č. j. 6 As 125/2019-20 zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2019, čj. 43 A 206/2018-50. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Včas podanou kasační stížností se navrhovatelé a) a b) domáhají zrušení rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2019, č. j. 43 A 206/2018-50 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým krajský soud zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu B. schváleného dne 2. 11. 2017 usnesením zastupitelstva odpůrce č. 77/2017.

V zamítnutém žalobním návrhu navrhovatelé nesouhlasili s tím, že odpůrce mj. nově vymezil další zastavitelné plochy pro bydlení v celkové ploše 58,3 ha, z toho v místní části obce B., která se navrhovatelů nejlépe dotýká, je vymezeno 6,6 ha zastavitelných ploch pro bydlení určených pro výstavbu rodinných domů spolu s novými plochami dopravní infrastruktury, místních komunikací určených k dopravní obsluze této plánované obytné zóny. Tímto je zasahováno do jejich vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se v tomto území. Napadeným územním plánem bylo zasaženo jejich právo na příznivé životní prostředí, na ochranu zdraví, na soukromý a rodinný život, neboť měli za nevhodné, aby napadený územní plán v místní části B. neúměrně rozšiřoval zastavitelné plochy. V současné době zde žije asi 118 obyvatel (přičemž počet obyvatel má klesající tendenci) a nacházejí se zde sídla vesnického typu mezi poli a lesy. Nová výstavba by znamenala nárůst obyvatel o 290 osob, což by mělo zjevně negativní vliv na život stávajících obyvatel, zvláště s ohledem na absenci jakékoli občanské vybavenosti a příslušné infrastruktury (zejm. vodovod, kanalizace, zemní plyn). Realizací napadeného územního plánu podle navrhovatelů dojde k podstatné negativní změně v bydlení na daném místě. Měli za to, že byla porušena procesní ustanovení příslušného předpisu, neboť odpůrce nepostupoval správně poté, co jeho předchozí územní plán byl z podnětu navrhovatelů zrušen v přezkumném řízení, neboť odpůrce nezačal vyhotovovat zcela nový územní plán, ale vycházel z toho předchozího (zrušeného), aniž by reagoval na změnu poměrů a aniž by zohlednil, že nemůže odkazovat na jakýkoli existující územní plán. Měli za to, že odpůrce vycházel pouze z poptávky soukromé osoby po novém vymezení zastavitelných ploch, aniž by byl zohledněn veřejný zájem. Navrhovatelé se dovolávali toho, že odpůrce porušil vyhlášku č. 501/2006 Sb., neboť ve vztahu k zastavitelné ploše nevyměřil dostatečné plochy veřejného prostranství, a nerespektoval požadavek politiky územního rozvoje na navázání výstavby na příslušnou infrastrukturu.

V napadeném rozsudku se krajský soud nejprve zabýval tím, zda odpůrce při vydání napadeného územního plánu postupoval procesně správným postupem. Zjistil, že předchozí územní plán z ledna 2016 byl z podnětu navrhovatelů zrušen Krajským úřadem Středočeského kraje, přičemž následně odpůrce postupoval v souladu s tímto rozhodnutím a odstranil vytýkané chyby. V průběhu tohoto řízení navrhovatelé uplatnili námitky, s nimiž se odpůrce rovněž vypořádal. S ohledem na to, že došlo ke zrušení předchozího územního plánu pro pochybení formálního charakteru v samotném územním plánu, byl odpůrce oprávněn postupovat v souladu s ustanovením § 55 odst. 3 stavebního zákona a navázat na předchozí úkony, které nebyly zpochybněny. Za takové situace proto nebylo nutné, aby odpůrce prováděl znovu všechny kroky od začátku. Stejně tak neztratilo smysl odůvodnění návrhu územního plánu v těch částech, v nichž se odkazovalo na předchozí územní plán, neboť v době vydání napadeného územního plá-

nu sice odpůrce žádný územní plán neměl, nicméně kontinuita s předchozí územně plánovací dokumentací nebyla přerušena (a to i s ohledem na možnost navázat na procesní kroky učiněné v době, kdy předchozí územní plán platil). Soud zjistil, že v dubnu 2015, kdy byl předložen návrh původního územního plánu, navrhovatelé nepodali žádné námitky; své námitky uplatnili až po prvním opakovaném veřejném projednání upraveného návrhu, jehož předmětem však již nebylo vymezení sporných ploch a stanovení podmínek pro budoucí výstavbu. Navrhovatelé tedy své námitky stran těchto sporných skutečností podali opožděně. Jelikož odpůrce o námitkách z října 2015 rozhodl, zabýval se krajský soud i proporcionalitou přijatého řešení. Odpůrce se přitom k námitkám postavil tak, že vyhověl té námitce, v níž navrhovatelé poukazovali na to, že opomněl zohlednit aktualizaci Politiky územního rozvoje; ostatním námitkám nevyhověl, přičemž uvedl příslušné úvahy, které jej vedly k tomuto závěru, a které podle soudu prolínají celým odůvodněním napadeného územního plánu.

Soud konstatoval, že navrhovatelé nejsou legitimováni k napadení rozšíření zastavitelných ploch ve vztahu k celému městu B. Soud se proto zabýval pouze námitkami, které se týkaly místní části B. Vyšel přitom z toho, že navrhovatelé spíše prezentují svůj náhled na to, jak by měl probíhat další rozvoj B., jejíž hlavní hodnotu spatřují v její malé velikosti, vesnickém charakteru a klidu. Soud přitom zdůraznil, že není jeho úkolem určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale má pouze korigovat extrémy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je věcí (při zachování příslušných zásad) konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy. Soud proto nemůže zaujmout žádné stanovisko k tomu, zda je napadeným územním plánem určený územní B. nevhodný nebo naopak žádoucí. Svě ideje stran budoucího směřování této části obce mohou navrhovatelé prosadit jen politickými prostředky. Soud nezjistil rozpor napadeného územního plánu s Politikou územního rozvoje, neboť odpůrce v odůvodnění územního plánu reflektoval, že došlo k aktualizaci Politiky územního rozvoje, přičemž odpůrce z tohoto dokumentu použil pro dané území relevantní údaje. V souladu s touto Politikou je i to, že napadený územní plán řeší veřejnou infrastrukturu. Napadený územní plán rovněž zohledňuje Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, přičemž soud měl za to, že tyto zásady nezakazují rozvoj předmětného města. To, že město B. není Politikou územního rozvoje ani Zásadami územního rozvoje řazena do některé z rozvojových os, nijak nebrání jejímu rozvoji způsobem, jaký je napadeným územním plánem stanoven. Odpůrce byl podle soudu oprávněn vymezit termín rozvojová osa pro komunikaci I/38 pro účely napadeného územního plánu. Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch soud vyhodnotil jako řádné a dostatečné, neboť pracuje se statistickými daty v podobě vývoje počtu obyvatel měst a obcí umístěných severozápadně od města M. B.

Pokud odpůrce za účelem vytvoření podmínek pro zvýšení počtu obyvatel na základě srovnání nárůstu počtu obyvatel v okolních obcích predikuje nárůst počtu obyvatel na svém území o přibližně 10 %, jde o umírněný odhad. Navrhovatelé sice s predikcí nesouhlasí, ale neuvědli, jak jinak by si predikci budoucího nárůstu obyvatel představovali. Samotné vyme-

zení ploch určených pro rozvoj bydlení ještě neznamená, že tyto plochy budou skutečně všechny zastavěny, případně že se tak stane skokově. Podle soudu nedošlo v projednávané věci k porušení ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona, neboť toto ustanovení dopadá na situace, kdy dochází ke změně územního plánu, nikoli na situace, kdy se přijímá nový územní plán, k čemuž došlo v projednávané věci.

Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“ nebo jen „navrhovatelé“) podali proti napadenému rozsudku kasační stížnost. V jejím doplnění ze dne 25. 7. 2019 uváděli, že ji podávají dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Měli za to, že ve svém návrhu uvedli řadu námitek, s nimiž se však krajský soud v napadeném rozsudku nezabýval. Nesouhlasili s tím, že je soud de facto odkázal na to, aby své názory na rozvoj obce prosazovali v politické rovině. Jejich procesní práva byla porušena i tím, že krajský soud neprovedl všechny jimi navržené důkazní prostředky, kterými chtěli prokázat, že zde existuje dlouhodobé snaha občanů obce ohledně zachování jejího rázu.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti stěžovatelů v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelé nenamítali, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130).

Naplnění tohoto kasačního důvodu stěžovatelé dovozují z toho, že krajský soud se neměl dostatečně věnovat jejich argumentaci, když poukázal na to, že své názory na rozvoj obce mají stěžovatelé řešit účastí na politickém životě v obci (resp. účastí ve volbách) a že jeho závěry jsou často velmi obecné. Nejvyšší správní soud měl za to, že výše citované závěry krajského soudu obsažené v napadeném rozsudku jsou plně přezkoumatelné, neboť krajský soud jasně vysvětlil, proč má za to, že žalobní návrh stěžovatelů nemůže být důvodný, jelikož podle jeho názoru stěžovatelé zvolili k ochraně svých zájmů nevhodný procesní prostředek, protože návrhem na zrušení opatření obecné povahy nelze nahrazovat a přezkoumávat diskreci politických zástupců rozhodujících jménem odpůrce. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že stěžovatelé fakticky brojí proti dílčím závěrům krajského soudu, se kterými nesouhlasí, případně požadují odpověď na každý jejich dílčí argument. Tyto výtky však nemohou vést k naplnění důvodu nepřezkoumatelnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatelé

vatelé fakticky s odůvodněním napadené rozsudku nesouhlasí, což představuje naplnění kasačních důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), resp. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud připomněl, že i když je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být tato povinnost chápána zcela dogmaticky. Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, je možné se spokojit i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud (např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72). Odpověď na základní námitky totiž v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, nebo obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009-98).

K poukazu stěžovatelů, že krajský soud neprovedl jimi navržený důkaz listinami, jimiž chtěli prokázat svoji dlouhodobou a konzistentní snahu (a snahu svých spoluobčanů) o zachování obce ve stávající podobě, Nejvyšší správní soud konstatoval, že není povinností správního soudu provést jakýkoli důkazní návrh, který účastníci řízení předloží. Vadou řízení by 6 As 125/2019 podle Nejvyššího správního soudu bylo, pokud by se krajský soud opomněl s tímto důkazním návrhem vypořádat – viz náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2010, č. j. 1 Azs 12/2010-52, což se však nestalo. V projednávané věci v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud konzistentně vyložil, proč stěžovatelé navrhovaný důkaz neprovedl.

Nejvyšší správní soud měl za to, že krajský soud na základní argumentaci stěžovatelů obsaženou v jejich návrhu reagoval, přičemž dospěl k určitým závěrům; posouzení toho, zda tyto závěry jsou správné, je však otázkou naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), resp. b) s. ř. s. To, že je napadený rozsudek v tomto směru přezkoumatelný, ostatně vyplývá i ze samotné kasační stížnosti, v níž stěžovatelé věcně (byť oproti svému návrhu stručněji) argumentují proti jednotlivým závěrům krajského soudu – pokud by rozsudek krajského soudu byl skutečně nepřezkoumatelný, jak stěžovatelé naznačují, stěžovali by mohli proti jednotlivým (údajně nepřezkoumatelným) závěrům krajského soudu brojit.

Nejvyšší správní proto uzavřel, že napadený rozsudek je plně přezkoumatelný a že tedy není naplněn kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Pokud stěžovatelé trvají na své argumentaci, že napadený územní plán je nezákonný, Nejvyšší správní soud uvedl, že se plně ztotožňuje s argumentací krajského soudu stran limitů soudního přezkumu opatření obecné povahy (zde územního plánu) a že je nutné rozlišovat, zda opatření obecné povahy je zákonné či nezákonné, a zda opatření obecné povahy odpoví

dá všem přáním dotčených osob. Pod přezkumnou pravomocí správních soudů rozhodujících ve správním soudnictví podle s. ř. s. je však pouze první aspekt. Správní soudy se nemají a nemohou zabývat „pouhou vhodností či správností“ opatření obecné povahy (srov. přiměřeně náleze Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III.ÚS 3817/17), případně tím, zda výsledné řešení odpovídá představám všech dotčených osob. Pokud by tomu tak bylo, tj. že by správní soudy musely bez dalšího rušit opatření obecné povahy (zde územní plán) jen proto, že s ním kdokoli z dotčených osob nesouhlasí, vedlo by to k tomu, že by v soudním přezkumu nemohlo obstát žádné opatření obecné povahy (zde územní plán). Předmětný plánovaný rozvoj území v podobě zvětšení zastavitelných ploch a zvětšení počtu obce podle Nejvyššího správního soudu přitom nepředstavuje skutečnost, která by obecně narušovala Politiku územního rozvoje a její zaměření.

Nejvyšší správní soud s ohledem na rozsah kasační argumentace stěžovatelů a její obecnost rovněž nezjistil, že by napadený územní plán byl v rozporu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje. Z jejich obsahu Nejvyšší správní soud ověřil, že město B. je označeno jako nižší centrum ostatní, přičemž stěžovatelé se v průběhu řízení před krajským soudem v tomto směru dovolávali toho, že podle Zásad územního rozvoje je pro takové nižší centrum stanovena podmínka rozvíjet bydlení pro posílení, resp. udržení populačního potenciálu města (Sedlčany, Český Brod, Lysá nad Labem, Votice, Zruč nad Sázavou). Nejvyšší správní soud však shodně s krajským soudem neměl za to, že tato podmínka obsažená v Zásadách územního rozvoje musí mít za následek, že ve vztahu k těm obcím, které nejsou vyjmenovány v příslušné závorce, není možné stanovit jakýkoli rozvoj. Je totiž nutné opět odkázat na to, k čemu mají zásady územního rozvoje sloužit, tj. ke stanovení základních požadavků na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, pro vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu a pro stanovení požadavků na jejich využití, zejména ploch nebo koridorů pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšné opatření, pro stanovení kritérií pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Nejvyšší správní soud přitom neměl za to, že by zásady územního rozvoje měly za úkol řešit ve vztahu ke každé jednotlivé obci i otázku, zda je možné její rozvoj, resp. rozšíření zastavitelných ploch. To je naopak již zásadně věcí příslušného územního plánu (viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona).

Pokud stěžovatelé brojí proti plánované výstavbě s ohledem na nedostatečnou infrastrukturu a údajný zásah do svých práv, je nutné uvést, že napadený územní plán nepředstavuje automatické povolení budoucí předpokládané výstavby; napadený územní plán pouze vymezil zastavitelné plochy. Pro výstavbu dalších staveb však budou muset být splněny jak soukromoprávní podmínky – tj. že s příslušnou stavbou na určitém pozemku bude muset souhlasit majitel pozemku – tak i veřejnoprávní podmínky. Napadený územní plán tak sice vymezil zastavitelné plochy, avšak i tak budou muset

následně proběhnout příslušná územní řízení či stavební řízení. V těchto řízeních budou muset být řešeny otázky, které jsou jejich předmětem, mezi něž patří rovněž stěžovateli zmiňované imise, napojení na vodovodní řad a zkapacitnění vodojemu (k tomu srov. příslušnou podmínku územního plánu stran možného povolování nových staveb ve vztahu k příslušnému vodojemu), či ochrana podzemních vod před splaškovou kanalizací. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že nelze na odpůrce klást takové požadavky v tom smyslu, aby při vydávání opatření obecné povahy řešil i veškeré navazující otázky, jež mají být předmětem posuzování v případných navazujících řízeních, u kterých nadto není zřejmé, zda budou skutečně zahájeny, neboť to závisí na aktivitě osob odlišných od odpůrce či stěžovatelů.

Poukaz stěžovatelů na nedostatek veřejné infrastruktury v místní části B. také nemůže bez dalšího znamenat, že obec nemůže plánovat svůj rozvoj prostřednictvím vymezení nových zastavitelných ploch. Jak již vyložil krajský soud s odkazem na napadený územní plán, nová výstavba bude na rozvoj příslušné veřejné infrastruktury navázána – k tomu srov. podmínku zkapacitnění vodojemu B. pro rozvoj ploch BV-101, BV-102 a BV-103, vymezení nových ploch pro dopravu, požadavek na uzavření dohod o parcelaci u ploch BV-102 a BV-103. Podle Nejvyššího správního soudu nelze také odhlédnout od skutečnosti, že místní část B. je nedílnou součástí města B., tudíž k využití infrastruktury se nabízí i občanská vybavenost centrální části tohoto města. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že podmínkou rozvoje menších obcí (či jejich částí) je to, že nabízejí veškerý možný komfort; v takovém případě by se totiž řada obcí nemohla rozvíjet, neboť by jí taková infrastruktura chyběla, přičemž pro její rozvoj a provedení by právě bylo potřebné zajistit zvětšení samotné obce. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že rozvoj zastavitelných ploch jde ruku v ruce s rozvojem příslušné veřejné infrastruktury a občanské vybavenosti, jeden aspekt tedy nemůže dlouhodobě předbíhat ten druhý. Tato provázanost je s ohledem na výše uvedené v napadeném územním plánu ostatně rámcově také zakotvena, když odpůrce počítá s tím, že s ohledem na očekávanou výstavbu bude muset být přistoupeno i z jeho strany k dalším krokům na poli veřejné infrastruktury.

Obdobně i poukaz stěžovatelů na to, že zatím nebyly využity ani ty zastavitelné plochy, které byly vymezeny podle předchozí územně plánovací dokumentace, rovněž podle Nejvyššího správního soudu nemůže odůvodnit závěr o nezákonnosti napadeného územního plánu. Jak již vysvětlil krajský soud, na danou situaci nedopadá ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona, kterého se stěžovatelé v tomto směru rovněž dovolávali, neboť citované ustanovení se týká případů, kdy je přijímána změna územního plánu, což se v projednávané věci nenastalo.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. ji zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*