

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 As 98/2019-82

ÚZEMNÍ PLÁN MĚSTA KRÁSNO

§ 4 odst. 3, § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Krajský úřad v přezkumném řízení zrušil textovou a grafickou část územního plánu města Krásno vztahující se k území vymezenému hranicemi stanoveného chráněného ložiskového území (CHLÚ). Krajský soud následně k návrhu města Krásno zrušil rozhodnutí krajského úřadu, a to z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Krajský úřad dle soudu nedostatečně specifikoval hranice oblastí regulovaných a neregulovaných územním plánem, nevypočítal se se zásadou koncentrace uplatňování závazných stanovisek dotčených orgánů a nedostatečně vyhodnotil proporcionalitu svého zásahu (rozhodnutí o zrušení části územního plánu). Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu potvrdil.

Je nutné respektovat jednotlivé fáze pořizování územního plánu, včetně oddělení dvou fází řízení o návrhu územního plánu. Každá z těchto fází vztahujících se k návrhu územního plánu má svůj smysl a nelze je vzájemně zaměňovat. Dotčený orgán se vyjadřuje k samotnému návrhu územního plánu pouze ve fázi projednávání návrhu územního plánu na společném jednání. Na jeho základě vznikne finální podoba návrhu územního plánu, k němuž mohou dotčené osoby uplatňovat námítky a ostatní subjekty připomínky, avšak stanoviska dotčených orgánů již lze uplatňovat pouze v reakci na tato podání jednotlivých osob. Je třeba respektovat, že dle zákona se měl dotčený orgán (zde obvodní báňský úřad) ve fázi veřejného projednání vyjadřovat pouze k obsahu námitek a připomínek, nikoliv stanovovat další podmínky. Pokud by pak dotčený orgán k veřejnému projednání uplatnil určité požadavky, aniž by byly reakcí na vnesené námítky či připomínky, nebyly by z materiálního hlediska součástí stanoviska podle § 39 odst. 2 stavebního zákona, nýbrž připomínkou k veřejnému projednání, již může podle úpravy ve stavebním zákoně uplatnit každý bez omezení, tedy i dotčený orgán. Takovouto připomínkou dotčeného orgánu nelze považovat za závazné stanovisko, kterým by byl pořizovatel povinen se bezpodmínečně řídit.

Pro vymezení rušené části územního plánu Krásno krajský úřad využil odkaz na grafické znázornění CHLÚ Krásno v koordinačním výkresu vydaného územního plánu. Jako argument pro určitost tohoto vymezení odkázal na to, že CHLÚ Krásno bylo stanoveno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí a jedná se o územně analytický podklad pro územní plán města. Tato skutečnost se však míjí s operativní (výrokovou) částí napadeného opatření obecné povahy. Krajský úřad totiž neodkázal na CHLÚ Krásno samotné, jak je vymezeno rozhodnutím ministerstva, ale pro vymezení dotčeného území využil grafické zobrazení CHLÚ v koordinačním výkresu. Je tedy nutné za vymezení pokládat toto zobrazení i s případnými odchylkami od rozhodnutí ministerstva o vymezení CHLÚ Krásno.

Ačkoliv grafické vymezení hranic CHLÚ Krásno může být dostatečné pro účely koordinačního výkresu územního plánu Krásno obdobně, jako jsou dostatečně zaznamenány jiné limity využití území, v případě využití tohoto kritéria jako základu pro zrušení části územního plánu neposkytuje tento postup dostatečnou právní jistotu vlastníkům dotčených pozemků i s ohledem na to, jakým režimem se bude řídit případné územní řízení týkající se těchto pozemků. Vymezení hranice CHLÚ Krásno proto není dle Nejvyššího správního soudu dostatečně přesné pro určení rušené části územního plánu, a to ať již jde o grafickou část územního plánu, nebo část textovou. Pokud měl krajský úřad v úmyslu zrušit grafickou i textovou část územního plánu Krásno v územním rozsahu CHLÚ Krásno, měl dle soudu využít jeho přesnou specifikaci v rozhodnutí ministerstva a současně vzít v potaz ta území, u nichž i toto vymezení může způsobovat značnou právní nejistotu vlastníkům dotčených pozemků, a to opět s ohledem jak na grafickou, tak i textovou charakteristiku ploch a koridorů, na nichž se tyto pozemky nacházejí.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2022, č. j. 1 As 270/2021-40

ÚZEMNÍ PLÁN TŘEBÍČ

§ 36 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud zamítl návrh na zrušení Územního plánu Třebíč v částech týkajících se záměru přeložky silnice I. třídy. Nejvyšší správní soud jeho rozsudek potvrdil. Dal sice stěžovateli za pravdu, že napadené opatření neobsahuje rozsáhlé posouzení dopadů a zásahu do podnikání a vlastnického práva osob dotčených

přeložkou. Nicméně z jeho odůvodnění jsou zřejmé úvahy, které vedly odpůrce právě ke zvolení daného řešení. Stavební zákon neukládá odpůrci výslovně povinnost zkoumat vliv plánovaného záměru konkrétně na zaměstnanost či fungování průmyslové zóny v dotčených oblastech nebo posouzení vlivu záměru na každý jednotlivě určený hmotný statek v daném území. Nejvyšší správní soud se proto shoduje se závěry krajského soudu a uzavírá, že odpůrce uvedl dostatečné důvody pro zvolené řešení. Neposouzení dopadů do podnikání a vlastnického práva stěžovatelů v napadeném opatření nepředstavuje natolik závažnou vadu, pro niž by bylo nutné jej rušit. Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že koridor byl vymezen také v zásadách územního rozvoje.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 27. 7. 2022, č. j. 7 As 6/2020-36**

ÚZEMNÍ PLÁN LOUŇOVICE

§ 2 odst. 1 písm. c), § 58 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Obci při vymezení zastavěného území v územním plánu nepřísluší hodnotit zastavěnost pozemku jinak, než jeho porovnáním s dikcí § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. V tomto směru není podstatný faktický stav pozemku ani způsob jeho využití, neboť stavební zákon neumožňuje tyto okolnosti zohlednit, když zastavěný stavební pozemek definuje odkazem na evidenci v katastru nemovitostí. Pro uvedený závěr svědčí i praktické důvody, neboť nelze požadovat po obci (resp. pořizovateli územního plánu), aby v rámci přípravy územního plánu obcházela jednotlivé pozemky a zjišťovala jejich faktickou zastavěnost.

Na tomto závěru nic nemění ani samotné oplocení sporného pozemku, neboť toto z hlediska uvedeného ustanovení stavebního zákona nepředstavuje definiční prvek zastavěného stavebního pozemku a jeho realizaci nedošlo ke změně jeho využití. Skutečnost, že je sporný pozemek oplocen, aniž by se v rámci tohoto oplocení nacházela ještě jiná parcela s druhem pozemku zastavěná plocha a nádvoří, tedy nemůže sama o sobě odůvodnit zahrnutí tohoto pozemku do zastavěného území obce.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 9. 8. 2022, č. j. 9 As 114/2022-32**

**NEPŘÍPUSTNOST OBNOVY ŘÍZENÍ O NÁVRHU
NA ZRUŠENÍ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY**

§ 114 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

V roce 2018 se navrhovatelé před krajským soudem domáhali zrušení části opatření obecné povahy – změny územního plánu. Krajský soud návrh zamítl a Nejvyšší správní soud následně zamítl i podanou kasační stížnost.

V roce 2022 navrhovatelé podali návrh na obnovu tohoto soudního řízení. Tento návrh krajský soud odmítl jako nepřipustný. Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu potvrdil. Podle ust. § 114 odst. 1 soudního řádu správního je obnova řízení přípustná jen proti rozsudku vydanému v řízení a) o ochraně před zásahem správního orgánu, b) ve věcech politických stran a politických hnutí. Jedná se o taxativní výčet a v ostatních případech tedy a contrario obnova řízení přípustná není.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 271/2020-68**

ÚZEMNÍ PLÁN OBCE MYDLOVARY

§ 43 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud zamítl návrh na zrušení územního plánu obce Mydlovary v části vymezení plochy přestavby s novým využitím jako plochy rekreace, v níž navrhovatel dlouhodobě vlastní a užívá rodinný dům. V předchozím územním plánu byla dotčená nemovitost zahrnutá do plochy pro sport a rekreaci, v rámci které byly za nepřipustné využití označeny stavby pro výrobu a skladování, hlučné a prašné provozy, bydlení v bytových domech a více než jednom rodinném domku.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu potvrdil. Uvedl, že i nový územní plán umožňuje kontinuální využití již existující stavby, neboť stanoví podmínky pro využití území do budoucna. Pokud totiž rodinný dům stěžovatele doposud v souladu s právem sloužil k trvalému bydlení, pak ani nově nastolená regulace obsažená v novém územním plánu na této skutečnosti nic nemění. Nemůže-li totiž územně plánovací dokumentace působit retroaktivně, a tím zrušit či omezit účinky pravomocného a realizovatelného územního rozhodnutí, tím spíše (argumentem od menšího k většímu) nemůže nový územní plán žádným způsobem zasáhnout do již existujícího stavu, tj. omezit či znemožnit možnost užívání rodinného domu k trvalému bydlení. Nový územní plán představuje závazný podklad „pouze“ pro budoucí rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Nadto nový územní plán bez dalšího nebrání ani jakékoli úpravě, opravě či údržbě dotčené nemovitosti, jak namítal stěžovatel. Zásahy do vnějšího půdorysného či výškového ohraničení stavby, tj. laicky řečeno její zvětšení či jiné obdobné stavební úpravy, jež stavební zákon označuje jako změny dokončené stavby (§ 2 odst. 5), však již musí respektovat nově nastolený právní stav a významným způsobem nenarušovat charakter přírodních ploch, neboť v opačném případě by již narážely na legitimní záměr obce, kterým je charakter stávajících ploch rekreace zachovat.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 16. 8. 2022, č. j. 7 As 91/2020-37**

**ÚZEMNÍ PLÁN MĚSTYSE
CHLUM U TŘEBONĚ**

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

Krajský soud zamítl návrh na zrušení Územního plánu městyse Chlum u Třeboně, který přes pozemky navrhovatelky vymezoval koridor nadzemního elektrického vedení. Nejvyšší správní soud jeho rozsudek potvrdil a uvedl následující:

Hlavním důvodem umístění elektrického vedení na sporných pozemcích je podle odpůrce zajištění stabilních dodávek elektrické energie, a to jak pro stávající zastavěné území obce, tak i s ohledem na rozvoj území. K tomu lze podotknout, že zajištění stabilních dodávek elektrické energie nepochybně představuje legitimní a zákonem chráněný veřejný zájem, přičemž navrhované řešení je v souladu s kontinuou územního plánování, kdy stěžovatelčiny pozemky byly uvedeným záměrem dotčeny i podle původního územního plánu z roku 2003. Změna trasy koridoru by tak znamenala zásah do práv jiných vlastníků pozemků a vedla by k prodloužení vedení, a tím i k vyšším nákladům. Dále lze dodat, že s ohledem na způsob využití předmětných pozemků (orná půda) nebude vlastnické právo stěžovatelky zásadně omezeno, když umístění nadzemního elektrického vedení nijak nebrání zemědělskému využití daných pozemků. Vlastnické právo stěžovatelky by tak bylo fakticky omezeno toliko věcným břemenem zřízení a provozování vedení, přičemž s ohledem na poměrně velkou plochu těchto pozemků a skutečnost, že elektrické vedení má protínat pozemky po jejich kratší straně, se bude případné omezení (tj. úzké ochranné pásmo) týkat pouze relativně malé části těchto pozemků. Důvody, které odpůrce vedly k umístění elektrického vedení na sporných pozemcích lze tak považovat za legitimní a srozumitelné, přičemž stěžovatelka nedoložila, že by jen v důsledku kroků odpůrce v rámci územně plánovací činnosti byl zmařen její reálný záměr výstavby na sporných pozemcích. Zásah do vlastnického práva stěžovatelky lze proto považovat za akceptovatelný a přiměřený.

Podmínkou zákonnosti územního plánu je mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnických (jiných věcných práv z něho vyplývajících) mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetřenějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka nebo v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Mgr. Naděžda Studenovská*

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 8. 6. 2022 č. j. 6 As 384/2020-20**

**OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN,
ŘÍZENÍ PŘED SOUDEM, VADY NÁVRHU**

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

§ 171 a násl. a § 94 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

Rozsudkem ze dne 8. 6. 2022 č. j. 6 As 384/2020-20 Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 10. 2020, č. j. 73 A 2/2020-74.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Navrhovatel jako spoluvlastník pozemku parc. č. X v k. ú. X se u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, domáhal zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu obce X, již došlo ke změně zařazení jeho pozemku ze zastavitelné plochy pro bydlení (BI) na stabilizovanou zemědělskou plochu (Z). V petitu svého návrhu žádal navrhovatel zrušení plochy BI č. 3, BI č. 6 a BI č. 1000, vše v k. ú. X. Krajský soud navrhovateli částečně vyhověl a zrušil Změnu č. 1 územního plánu Jablůnka v rozsahu zařazení pozemku parc. č. X v k. ú. X do plochy Z dnem právní moci rozsudku. Ve zbytku návrh zamítl. Krajský soud z obsahu spisu zrekapituloval, že v návrhu pořízení Změny územního plánu byla k žádosti paní K. vymezena nová zastavitelná plocha pro individuální bydlení BI č. 1000. Krajský úřad Zlínského kraje k navržené změně vydal nesouhlasné stanovisko z důvodu nedodržení zásad ochrany zemědělského půdního fondu, neboť v dosavadním územním plánu jsou vymezeny zastavitelné plochy, které nejsou využity. Dále uvedl, že kladné projednání nových zastavitelných ploch lze řešit redukcí současně schválených nevyužitých ploch. Následně došlo k úpravě návrhu tak, že byla redukována dosavadní zastavitelná plocha BI č. 3, v níž byl doposud zařazen navrhovatelův pozemek. S takto upraveným návrhem dotčený orgán souhlasil.

Krajský soud konstatoval, že jediný důvod pro změnu zařazení pozemku navrhovatele ze zastavitelné plochy (BI) do plochy nezastavěné (Z), který vyplývá z textu přezkoumávaného opatření obecné povahy, je „snížení rozsahu zastavitelných ploch pro bydlení tak, aby byl zdůvodnitelný návrh nové plochy BI č. 1000“. Jiný důvod v přezkoumávaném opatření obecné povahy uveden není. Z dokumentace k přijímání opatření obecné povahy je zjevné, že plocha BI č. 1000 vznikla z důvodu požadavku paní K. na změnu využití území z plochy zemědělské na plochu pro individuální bydlení a že vznikla na úkor plochy BI č. 3. Jediným důvodem změny využití pozemku navrhovatele parc. č. X z plochy pro individuální bydlení na plochu zemědělskou tak byl partikulární zájem jiné osoby (paní K.), jež byl bez řádného odůvodnění upřednostněn před zájmem osoby jiné (navrhovatele). Výše citované odůvodnění zásahu do

právně navrhovatele je tedy jednak zcela nedostatečné z hlediska obecných náležitostí a požadavků na řádné odůvodnění (zá-sah je odůvodněn pouze zdůvodnitelností návrhu využití jiné plochy), ale rovněž z hlediska zásahu takové změny do práv navrhovatele – vzhledem k citelnému zásahu do vlastnického práva navrhovatele byla odpůrkyně povinna provést posouzení proporcionality zamýšleného řešení včetně uvážení, zda nelze zamýšleného účelu dosáhnout jinak, a případně se pak vypořádat se zásahem do práv jiných osob. Takováto úvaha však v přezkoumávaném opatření obecné povahy zcela absen-tuje. K dalším důvodům, které odpůrkyně uvedla ve vyjádření k návrhu v soudním řízení, které jí dle jejího tvrzení vedly ke změně zařazení pozemku navrhovatele, soud poukázal na sku-tečnost, že tyto v odůvodnění opatření obecné povahy nejsou uvedeny. Nahrazování nedostatků odůvodnění opatření obecné povahy až v soudním řízení není možné. Z obsahu návrhu bylo zjevné, čeho se navrhovatel domáhal a z jakých důvodů. Soud uvedl, že není vázán petitem návrhu. Byť tedy návrhový petit neodpovídal obsahu návrhu, rozhodl o zrušení regulace v části vztahující se k navrhovatelovu pozemku, veden též zásadou minimální ingerence soudu do územně plánovací dokumenta-ce obce. Pro zrušení ploch BI č. 3, 6 a 1000, kterého se navrho-vatel domáhal, neshledal důvody, neboť navrhovatel neuvedl, jak je jejich vymezením dotčen na svých právech.

Proti rozsudku krajského soudu podala obec X – odpůrkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítá, že důvodem pro změnu ploch z BI č. 3 do BI č. 1000 nebyla pouze žádost paní K. Ve spise Změny č. 1 územního plánu jsou doloženy požadavky dal-ších osob. Při jednání mezi obcí X, zpracovatelem a pořizova-telem a následném uzavření dohody o změnách zastavitelných ploch v rámci bilancování bylo nové koordinované stanovisko odůvodněno i vedením dálkového vodovodu z přehrady Stanov-nice o průměru 600 mm, které vede mimo jiné napříč celým do-tčeným pozemkem parc. č. X ve vlastnictví navrhovatele, a za-hrnutím i dotčeného pozemku, včetně dalších pozemků v ploše BI č. 3, do systému ochrany Natura 2000. Formální nedostatky dalších výše uvedených důvodů, jež jsou v obsahu spisu dekla-rovány, by neměl být dle názoru stěžovatelky z hlediska absence v jedné větě hodnocen jako nedostatečný a protizákonný, bez zvážení proporcionality. Závěrem stěžovatelka k poukazu sou-du, že není vázán žalobním návrhem, namítá, že návrh je dle jejího názoru natolik zmatečný, že bylo namístě jej odmítnout.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hod-notil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k zá-věru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřed-ní povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a shledal důvody ke zrušení rozsudku krajského soudu.

Přednostně musel Nejvyšší správní soud zohlednit zjištěnou vadu v řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek ne-zákonnost rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud konstatoval, že není vázán petitem návrhu, v němž navrhovatel v posuzovaném případě požadoval zrušit část Změny územního plánu stěžovatelky v plochách BI č. 3, BI č. 6 a BI č. 1000. V tomto rozsahu žalobu zamítl, neboť navrhovatel

neuvedl a krajský soud neshledal dotčenost navrhovatelových práv. Stěžovatelův pozemek parc. č. X po změně vymezení těchto ploch napadeným opatřením obecné povahy v žádné z těchto ploch neleží. Zastavitelná plocha BI č. 3, jež v původ-ním územním plánu navrhovatelův pozemek obsahovala, byla právě napadenou změnou zmenšena a navrhovatelův pozemek již nezahrnuje. Přesto však krajský soud shledal důvodnou ar-gumentaci uvedenou v návrhu týkající se nezákonného, resp. neodůvodněného přearžení stěžovatelova pozemku ze zastavi-telné plochy do plochy zemědělské. Proto, s ohledem na celý text návrhu, rozhodl, že napadená změna územního plánu se ruší v rozsahu zařazení pozemku p. č. 1430/23 do plochy Z.

Nejvyšší správní soud však takový postup nepovažoval za možný.

Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy, oprávněn podat návrh na zrušení tohoto opatření či jeho části. Dle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Dle § 37 odst. 3 věta první s. ř. s. musí z každého podání být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Dle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. Rozsah ná-vrhu, tedy část opatření, kterou má soud na základě uvedených důvodů přezkoumat, je pak určen obsahem samotného návrhu včetně petitu. Krajský soud ke svému závěru, že není vázán petitem návrhu, odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2003, sp. zn. 21 Cdo 909/2003 či náleží Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2780/08. V usnesení sp. zn. Cdo 909/2003 Nejvyšší soud konstatoval, že soud může ve výroku rozsudku použitím jiných slov vyjádřit ve výroku rozhodnutí stejná práva a povinnosti, kterých se žalobce domáhal: „Pouze soud rozhoduje, jak bude formulován výrok jeho rozhodnutí; případným návrhem žalobce na znění výroku rozhodnutí přitom není vázán. Při formulaci výroku rozhodnutí soud samozřejmě musí dbát, aby vyjadřoval (z obsahového hlediska) to, čeho se žalobce žalobou domáhal. Je tedy zřejmé, že tento závěr se týkal samotné formulace výroku, která nemusí být totožná s tou, jež do své žaloby či návrhu pojal účastník řízení. Takový závěr je možné přenést i do řízení před správními soudy, ačkoliv se jed-nalo o výklad ustanovení občanského soudního řádu. Soud však nemůže (nepřiznává-li mu zákon tuto možnost) rozhodnout nad rámec návrhu, jímž účastník řízení určil předmět soudního řízení, tedy ultra petitum. Jednalo by se o porušení dispoziční zásady, na níž je správní soudnictví postaveno. Je to navrho-vatel, kdo stanoví meze soudního přezkumu v podobě rozsahu napadení opatření obecné povahy, jímž je soud vázán (§101d odst. 1 s. ř. s.).

Jak vyplývá z postupu krajského soudu a napadeného rozsudku, měl krajský soud za to, že návrh jako celek směřuje proti změně vymezení plochy BI č. 3 napadeným opatřením obecné povahy, konkrétně proti vynětí navrhovatelova pozemku z plochy BI č. 3, jak byla vymezena před přijatou změnou územního plánu. Z tohoto důvodu měl za to, že svým zrušujícím výrokem neporušuje pravidlo vázanosti rozsahem návrhu, a vyhověl navrhovateli v takovém rozsahu jeho návrhu, který odpovídal zjištěnému dotčení jeho práv. Ačkoliv Nejvyšší správní soud chápe postup krajského soudu, který považoval obsah návrhu

jako celku za dostatečně určující, v projednávané věci nelze přehlédnout, že obsah návrhu včetně petitu byl do značné míry nesrozumitelný. Důvody, které navrhovatel v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy uvedl, se vztahovaly k jeho pozemku. Ovšem petit, tedy uvedení, čeho se navrhovatel domáhá, takto jednoznačný nebyl. Týkal se totiž jednak plochy, z níž byl navrhovatelův pozemek napadeným opatřením vyčleněn, jednak dalších ploch, které s navrhovatelovým pozemkem prostorově nesouvisí, jejichž vymezení však bylo podmíněno změnou zařazení navrhovatelova pozemku.

Za takové situace neměl krajský soud o návrhu meritorně rozhodnout, aniž by vyjasnil navrhovatelem skutečně zamýšlený rozsah návrhu tak, aby byl jednoznačný a zřejmý jak soudu, tak také stěžovatelce jakožto odpůrci. K tomu bylo třeba postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. navrhovatele vyzvat k odstranění vady jeho návrhu. To však krajský soud neučinil. Krajský soud nebyl oprávněn nesrozumitelnost návrhu sám překlénout tím, že rozhodne o části územního plánu, k níž je sice navrhovatelův vztah nesporný, o níž však může být sporné, zda je vůbec zahrnuta v petitu návrhu, resp. jaký má vztah k ostatním, výslovně uvedeným plochám. Tímto postupem zatížil krajský soud řízení vadou, která mohla mít vliv zákonnost jeho rozhodnutí, pro kterou Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než rozsudek zrušit a věc soudu vrátit k dalšímu řízení. V něm bude postupovat výše uvedeným způsobem. Teprve v závislosti na výsledku odstranění vad návrhu a poté, co se k tomuto návrhu bude moci vyjádřit stěžovatelka, posoudí krajský soud rozsah, v němž je návrh přípustný, a následně jeho důvodnost. Z důvodu, pro nějž Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení rozsudku krajského soudu, nemohl posoudit stěžovatelčiny námitky směřující proti správnosti meritorních závěrů krajského soudu. Nelze totiž předjímat, k jakým závěrům krajský soud dospěje v navazujícím řízení na základě upřesnění návrhu ze strany navrhovatele a na něj reagujícího vyjádření stěžovatelky jakožto odpůrce. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že si je vědom závěrů svých rozsudků ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, a ze dne 16. 12. 2020, č. j. 8 As 161/2018-84, podle nichž je soud při přezkumu opatření obecné povahy vázán jednoznačně vymezeným petitem, který není možné po podání návrhu rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s., a to ani v případě, že již původní návrh obsahuje návrhové důvody k takto rozšířenému petitu. V druhém z citovaných rozsudků soud uvedl: „Jestliže navrhovatel podá návrh na zrušení opatření obecné povahy (jeho části), který má všechny zákonné náležitosti, a především jednoznačně vymezený petit, nemůže již následně tento návrh rozšiřovat, a to dokonce ani tehdy, pokud např. omylem označí v návrhu nesprávnou část územního plánu, ve které se jeho pozemky nenachází, a jeho návrhové body jsou proto v rozporu s uplatněným petitem.“ Jak ale bylo vysvětleno výše, v nyní projednávané věci proti sobě nestály na jedné straně jednoznačně formulované návrhové body a na straně druhé rovněž jednoznačně (avšak neslučitelně s návrhovými body) vymezený návrhový petit, přičemž by bylo bez dalšího zřejmé, že se napadené opatření v rozsahu petitu nedotýká navrhovatelových práv. Z tohoto pohledu je především nutno zohlednit skutečnost, že předmětem napadeného opatření byla mimo jiné změna vymezení plochy BI č. 3, výslovně uvedená v petitu návrhu, která ve své podobě před provedenou změnou zahrnovala i navrhovatelem (spolu)vlastněný pozemek.

Nejvyšší správní soud proto shledal, že odstranění nedostatků návrhu nutně nemusí vést k rozšíření původního návrhu co do

jeho rozsahu či důvodů. Má ale vést k vyjasnění vztahu mezi dotčením navrhovatelových práv na straně jedné a změnou územně plánovací regulace v plochách uvedených v návrhu na straně druhé, a to v návaznosti na původní navrhovatelovu argumentaci uplatněnou v jeho návrhu.

Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním. Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022 č. j. 1 As 357/2020-68

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, VYHODNOCENÍ POTŘEBY ZASTAVITELÝCH PLOCH

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

§ 171 a násl. a § 94 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

Rozsudkem ze dne 28. 6. 2022 č. j. 1 As 357/2020-680 Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 6. 2020, č. j. 63 A 1/2020-71, kterým byla zrušena část vymezení zastavitelných ploch Územního plánu obce P.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Navrhovatel se domáhal zrušení částí v záhlaví vymezeného územního plánu obce P. Konkrétně se jednalo o části vymezení zastavitelných ploch Z9/SOv – plocha smíšená obytná – venkovská a Z22/VPk – plocha veřejného prostranství – komunikace na sousedních pozemcích (dále „napadená část územního plánu“). Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) shora uvedeným rozsudkem napadenou část územního plánu zrušil. Krajský soud dospěl k závěru, že odpůrkyně dostatečně nezdůvodnila nutnost vymezení nových zastavitelných ploch a přezkoumatelně se nevypořádala s navrhovatelovými námitkami

Podle odpůrkyně [dále též jako „obec“ nebo „stěžovatelka a“)“] krajský soud nesprávně posoudil navrhovatelovu aktivní procesní legitimaci, jejíž podmínkou je konkrétní hrozba zkrácení jeho vlastnických či jiných práv. To však v posuzované věci nehrozí. Navrhovatel také zaměňuje účinky opatření obecné povahy s účinky případných navazujících řízení (např. řízení územního). Podle obce není její rozhodnutí o navrhovatelových námitkách nepřezkoumatelné. Navrhovatel namítal pouze nevhodnost a nadbytečnost vymezení ploch Z9 a Z22. Odůvodnění na stranách 33 až 35 přílohy č. 1 územního plánu dosta-

tečně vysvětluje, proč obec jeho námitky zamítla. Rozhodnutí o námitkách nelze posuzovat odděleně od obsahu a odůvodnění jednotlivých částí opatření obecné povahy. Samotné rozhodnutí o námitkách uvádí, jak bude řešena dopravní obslužnost na ploše Z22, posuzuje otázku ohrožení životního prostředí a odkazuje na koncepci technické infrastruktury v dané lokalitě včetně koncepce zásobování pitnou vodou. Rozhodnutí o námitkách též zdůrazňuje, že navrhované zastavitelné plochy Z9 lze využít až v okamžiku vybudování příslušné dopravní a technické infrastruktury. Budoucí zástavba plochy Z9 je mimo jiné vázána souhlasným vyjádřením orgánu ochrany lesa. Obec uvedla, že v posledních letech neviduje žádné stavební pozemky k pronájmu či ke koupi; vymezení plochy Z9 tak není nadbytečné. K tomu obec odkázala na stranu 160 územního plánu. Nedostatek vhodných zastavitelných ploch a zájem obce o další rozvoj jsou legitimní důvody a vyvrací námitku nadbytečnosti vymezení plochy Z9. Plošný rozvoj v jiných částech obce podstatně ztěžuje nevhodný terén nebo nevyhovující podmínky pro výstavbu. Jižní část obce je proto vhodnou oblastí pro rozvoj. Plocha Z9 je pro svou polohu na jižním okraji hlavního zastavěného území vymezena s ohledem na rozumnou míru využití. Případná výstavba rodinných domů vhodně naváže na koncepci zástavby v dané lokalitě; současně jde o plochu malého rozsahu. Soud v této souvislosti zcela opominul, že obytná plocha Z9 byla již v návrhu územního plánu z roku 2011 vymezena k zastavení jako plocha smíšená obytná – venkovská z důvodu zájmu vlastníků pozemků i z důvodu zájmu obce o výstavbu. Plocha Z22 je vymezena pro prodloužení ulice včetně inženýrských sítí vedle plochy smíšené obytné Z9, která doplňuje stávající uliční obytnou zástavbu. Obec také nesouhlasila se srovnáním rozhodnutí o námitce č. 6 a rozhodnutí o navrhovatelových námitkách, které provedl soud. Pozemky, kterých se námitka č. 6 týkala, neurčoval územní plán k zastavení. Ve srovnání s plochou Z9 se jedná o plochu trojnásobně větší, zalesněnou a umístěnou ve strmém srázu s mnohem náročnějším řešením přístupové komunikace. Vlastníci pozemků, kteří podali námitku č. 6, plánovali tyto pozemky prodat. V tomto případě by se pro zastavení výše uvedených pozemkových parcel plně uplatnila námitka nevhodnosti. V tom spočívá rozdíl od plochy Z9, která má sloužit k vybudování bydlení pro potřebu rodiny osob zúčastněných na řízení. Obec zdůraznila, že osoba zúčastněná na řízení I. požádala o změnu zařazení pozemků na stavební již v roce 1999. Stěžovatelka a) dále vyslovila názor, že rozšíření ploch pro bydlení zatraktivní obec pro nové podnikatele a rodiny. Zastavení plochy Z9 tak není nadbytečné. Obec také nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož lze vybudovat bytový dům přestavbou bývalé papírny. Bydlení v bytovém domě není pro mladé rodiny dostatečně atraktivní a není řešením pro nárůst obyvatel. Pro obec je napadený rozsudek překvapivý a odporující provedeným skutkovým a právním zjištěním. Ta vycházela pouze ze spisového materiálu, nebylo prováděno dokazování.

II. B. Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení

Osoby zúčastněné na řízení I. a II. [dále jen „stěžovatelé b) a c)“] v kasační stížnosti shodně jako obec namítaly, že krajský soud nesprávně posoudil navrhovatelovu aktivní legitimaci. K tomu doplňují, že návrh měla podepsat i navrhovatelova manželka, neboť dotčené nemovitosti spadají do společného jmění manželů. Dále stěžovatelé b) a c) namítali, že krajský soud rozhodl bez znalosti místních poměrů, neboť neprovedl místní šetření. Vybudováním nové komunikace a výstavbou dvou rodinných domů přitom nedojde k podstatné změně. Vymezení ploch Z9

a Z22 nebylo svévolné a extenzivní. Navrhovatelé hrozí maximálně to, že výhled z okna jeho domu již nebude jen do zeleně, ale také případně na stavbu sousedova rodinného domu. Navrhovatelovo veřejné subjektivní právo soud chybně posoudil jako silnější než právo stěžovatelů b) a c) k výstavbě rodinného domu na vlastním pozemku směřující k uspokojování potřeb rodiny vlastníka příslušné nemovité věci a ke stabilizaci mladých rodin v dané lokalitě. Rodina stěžovatelů b) a c) navíc bydlí v obci odpradávná, zatímco navrhovatel koupil dům v obci teprve před dvěma lety. Rozhodnutí o navrhovatelových námitkách není nepřezkoumatelné ze stejných důvodů, které uvedla v kasační stížnosti obec. K možnosti vybudování bytového domu přestavbou bývalé papírny v zastavěném území uvnitř obce stěžovatelé b) a c) uvedli, že nechtějí bydlet v bytě mezi hlavními komunikacemi a vlakovou tratí, ale v domě na vlastním pozemku.

Navrhovatel ve vyjádření uvedl, že k založení aktivní procesní legitimace stačí i pouhé tvrzení o dotčení práv. To uvedl již v návrhu, kde poukázal na zkrácení svého vlastnického práva a práv souvisejících. Územní plán totiž zhoršuje kvalitu využití navrhovatelových pozemků. K zásahu do vlastnického práva přitom může dojít v mnohem širším spektru okolností, než je jen znehodnocení vlastněné věci, a to třeba omezením nakládání s věcí nebo jejího užívání. Úprava stávajících komunikací, kterou předpokládá územní plán, je podle navrhovatele pouhou deklarací. Rozšířením současně příjezdové komunikace vedoucí k navrhovatelovým pozemkům není možné. Pozemky v sousedství jsou ve vlastnictví soukromých vlastníků a s možností jejich vyvlastnění územní plán nepočítá. Dále navrhovatel uvedl, že stěžovatelé b) a c) souhlasili, aby krajský soud rozhodl bez nařízení jednání. V průběhu řízení nepoukázali na nutnost provést místní šetření. Postup krajského soudu, který rozhodl na základě spisové dokumentace, odpovídá všem hlavním zásadám soudního přezkumu jako je právo na spravedlivý proces a princip rovnosti zbraní. Navrhovatel považuje za excesivní postup obce, která vydala územní plán, aniž řádně vyhodnotila účelnost využití zastavěného území a potřebu vymezení zastavitelných ploch. Stěžovatelka a) obhájí vlastnická práva stěžovatelů b) a c) a současně poukazuje na skutečnost, že jejich rodina bydlí v obci odpradávná, zatímco navrhovatel se přistěhoval před dvěma lety. To je však irrelevantní. Podle navrhovatele v územním plánu chybí posouzení, zda je potřebné vymezit nové zastavitelné plochy. Obec nedoložila nárůst potřeby bydlení. Nulová nabídka stavebních pozemků podle navrhovatele pramení z nulové poptávky. V obci se navíc nadále nachází dostatek zastavitelných ploch k bydlení, které nebyly dosud využity.

Kasační stížnosti nejsou důvodné.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Shledal, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, neboť splňuje požadavky judikatury kladené na odůvodnění soudního rozhodnutí (nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, či ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06). Z rozsudku je patrné, jak soud o návrhu rozhodl, jaké důvody jej k tomu vedly a na jakých úvahách založil své závěry. Rozsudek krajského soudu není ani vnitřně rozporný.

K námitce nedostatku navrhovatelovy aktivní legitimace kasační soud uvedl, že krajský soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2019-120,

č. 1910/2009 Sb. NSS, podle něhož se aktivní legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zakládá pouhým tvrzením o dotčení na právech. V posuzované věci nebylo sporné navrhovatelovo vlastnické právo k nemovitostem ani to, že nemovitosti sousedí s pozemky dotčenými napadenými částmi územního plánu. Krajský soud uvedl, že vymezení ploch Z9 a Z22 samo o sobě představuje změnu proti dosavadnímu stavu. Zvýší se intenzita využívání stávající příjezdové komunikace, s čímž souvisí i vyšší hlukovost, prašnost a zhoršení životního prostředí. To podle krajského soudu představuje podstatnou změnu týkající se současné pohody bydlení navrhovatele a možnost dotčení na jeho právech. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, že navrhovatel splnil podmínku aktivní procesní legitimace podle § 101a s. ř. s. Krajský soud také správně upozornil, že otázku aktivní procesní legitimace jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, která se týká důvodnosti návrhu. K možnosti podání návrhu týkajícího se nemovité věci ve společném jmění manželů pouze jedním z manželů Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry jeho již citovaného rozsudku č. j. 1 Ao 5/2010-169 zůstávají i nadále v platnosti. Platí tedy, že návrh na zrušení opatření obecné povahy založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat i jeden z manželů.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu v bodě 70 napadeného rozsudku, v němž soud popsal, jaké požadavky je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu. Ve shodě s krajským soudem lze zdůraznit, že za nepřezkoumatelné není možné považovat rozhodnutí o námitkách, z jehož odůvodnění ve spojitosti s odůvodněním celého opatření obecné povahy je zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, či ze dne 24. 10. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Ke zrušení územního plánu či jeho části může soud přistoupit, pokud dovodí závažnou nezákonnost spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Sama obecnost odůvodnění územního plánu nepředstavuje takový případ zásadní nezákonnosti. O ni by šlo v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak chybělo (již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 AOs 3/2013-29). Jak uvádí komentářová literatura, „obecnost však sama o sobě nemusí znamenat nepřezkoumatelnost. Obecnost odůvodnění by totiž musela představovat závažné porušení procesních práv vlastníků. Je především zapotřebí, aby každý byl schopen z odůvodnění seznat důvody, proč bylo o konkrétní lokalitě rozhodnuto určitým způsobem a proč bylo kupř. změněno její účelové určení (resp. jakými úvahami se pořizovatel řídil, když pozemek zařadil do určité plochy)“ [Vendula ZAHUMENSKÁ, Komentář k § 53. In: Eva VÁVROVÁ a kol. Stavební zákon. Praktický komentář. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021].

Nejvyšší správní soud se tedy zabýval tím, zda krajský soud správně zhodnotil napadenou část územního plánu jako nepřezkoumatelnou a zda nedošlo k nepřipustnému zásahu do práva obce na samosprávu. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokra-

cie (nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, nebo ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). V posledně citovaném nálezu Ústavní soud vyložil, že požadavky soudů vůči zastupitelstvu obce na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné. Jinak by byly výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení jeho stability a právních jistot občanů. Lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu. Podle navrhovatele obec nepřezkoumatelně vypořádala jeho námitky, které se týkaly 1) stavu stávající komunikace a jejího plánovaného prodloužení; 2) zásahu do přírodně hodnotné krajiny v lokalitě v blízkosti významného krajinného prvku Zmole a narušení ochranného pásma lesa; 3) nedůvodného nárůstu zastavěného území obce o 25 %. Své námitky pak navrhovatel shrnul tak, že při zohlednění kapacity, svažitosti, stavu příjezdové komunikace a její zimní údržby, obtížné obslužnosti a parkování v dané lokalitě, kapacity vodovodní přípojky, vzhledem k požadavkům na ochranu přírody a krajiny a při zohlednění dostatečné kapacity ploch k zastavbě, jde návrh lokality Z9 proti veřejnému zájmu a zásadám územního plánování.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením nepřezkoumatelnosti vypořádání námitky, v níž navrhovatel poukázal na dopravní řešení. Podle krajského soudu obec nereagovala na námitky týkající se současné komunikace, na niž má navazovat komunikace v nově vymezené ploše Z22; otázku návaznosti na stávající komunikace územní plán neřeší. Již v odůvodnění rozhodnutí o námitkách však obec uvedla, že zastavitelnou plochu Z9 bude možné využít až po vybudování dopravní a technické infrastruktury. To samozřejmě zkvalitní i dopravní obslužnost stávajících nemovitostí včetně navrhovatelovy. Plocha Z22 je výslovně vymezena jako veřejně prospěšná stavba, pro kterou lze vyvlastnit práva k pozemkům a stavbám. Ačkoli to obec neuvedla výslovně, je zjevné, že i stávající komunikace bude muset být upravena, pokud nebude vyhovovat požadavkům právních předpisů. Z uvedeného lze dovodit, že konkrétní podoba veřejné infrastruktury stanoví až územní řízení. Účelem provedeného výkladu přitom nemá být alibisticky odkázat navrhovatele na navazující řízení a bagatelizovat význam územního plánu. Kasačnickému soudu je však z odůvodnění rozhodnutí o této námitce zjevné, že podmínkou využití navrhované zastavitelné plochy Z9 je vybudování dopravní komunikace, která bude v souladu s požadavky hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy. Posouzení této otázky však náleží do územního řízení. Vypořádání této námitky ze strany obce tedy Nejvyšší správní soud neshledal jako nepřezkoumatelné. V této části se tedy neztotožňuje s posouzením, které provedl krajský soud. Dále se Nejvyšší správní soud zabýval hodnocením nepřezkoumatelnosti vypořádání námitky zásahu do přírodně hodnotné krajiny v lokalitě v blízkosti významného krajinného prvku Zmole a narušení ochranného pásma lesa. Krajský soud konstatoval, že podmínky ochrany krajinného rázu jsou v územním plánu řešeny v kapitole I. 6. 3, avšak netýkají se krajinného prvku Zmole. Není však vyloučeno, aby se příslušné orgány otázkou krajinného prvku Zmole, pokud se jedná o krajinný prvek významný, zabývaly při rozhodování o umístění a povolení konkrétní stavby, s ohledem na § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožňuje v závěru, že významný krajinný prvek budou posuzovat správní orgány v řízení o povolení záměru. Podle Nejvyššího správního soudu však námitka zásahu do významného krajinného prvku a narušení krajinného

rázu není vypořádaná nedostatečně, neboť za nepřezkoumatelné nelze považovat rozhodnutí o námitkách, z jehož odůvodnění ve spojitosti s odůvodněním celého opatření obecné povahy je zřejmé, jak byla daná problematika uvedena v námitce řešena. Uvedenou námitku zásahu do přírody a krajiny navrhovatel uplatnil poměrně stručně. V podstatě jen namítal, že vymezením ploch Z9 a Z22 dojde k zásahu do významného krajinného prvku Zmole. Nejvyšší správní soud pokládá vypořádání této námitky ze strany obce za dostatečné. Územní plán na několika místech odůvodnění konkrétně uvádí, že v plochách registrovaných významných krajinných prvků – mimo jiné konkrétně Zmole – je třeba zachovat a udržovat přírodní charakter ploch, které jsou jejich součástí [srov. část I. 5. 1 d), stranu 20 odůvodnění územního plánu]. Dále je v části II. 5. 1. b) uvedeno, že všechna tato území (včetně významného krajinného prvku Zmole) jsou znázorněna na koordinačním výkrese a jsou pro ně v územním plánu vymezeny stabilizované plochy, čímž jsou chráněny před nežádoucí výstavbou. Některé významné krajinné prvky budou zapojeny do územního systému ekologické stability. Také se pak v části II. 9. 5. 1 d) odůvodnění územního plánu uvádí, že ochrana významných krajinných prvků vychází ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve spojitosti s odůvodněním celého opatření obecné povahy je tak zřejmé, jak obec posoudila tuto námitku.

Ohledně zásahu do ochranného pásma lesa stanoví územní plán jako podmínku a požadavek pro plochy změn v krajíně respektovat plochy lesní a zachovat je pro produkční lesní hospodářství i pro vzhled krajiny [srov. část I. 5. 1 c) územního plánu]. Podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, „dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.“ I tato otázka tedy bude posouzena až v případném navazujícím (územním) řízení. Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani ohledně této námitky nepřisvědčil názoru krajského soudu, že ji obec vypořádala nepřezkoumatelně.

Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je napadená část územního plánu nepřezkoumatelná proto, že nebyla řádně vyhodnocena nezbytnost vymezení nových zastavitelných ploch. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, ve vztahu k námitkám proti porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Možnost dovolávat se takového porušení závisí na skutečném negativním zásahu napadeného opatření obecné povahy do právní sféry navrhovatele. Navrhovatel přitom zejména namítal, že plocha Z9 je nadbytečnou novou zastavitelnou plochou. Podle kasačního soudu tedy to, že obec nezhodnotila účelné využití zastavěného území a nevyhodnotila potřebu vymezení zastavitelných ploch, může přímo zasahovat do veřejných subjektivních práv navrhovatele. Krajský soud se tak správně zabýval i tím, zda je z územního plánu zřejmé,

že vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch proběhlo ve vztahu k celému územnímu plánu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch v územním plánu chybí a v této části je napadená část územního plánu nepřezkoumatelná. V podrobnostech lze odkázat na podrobné odůvodnění krajského soudu v bodech 74 až 79 napadeného rozsudku. Krajský soud zde uvedl, že jde o zástavbu za současnou hranicí zastavěnosti, v dosud volné přírodě, přičemž tato zástavba je spojena s nutností vybudování dopravní a technické infrastruktury. Tento fakt sám o sobě i v souvislosti s nejasným demografickým vývojem a s ohledem na dosud nevyužitá zastavěná plochy uvnitř obce představuje potřebu důkladného zvážení takového řešení. Nelze považovat za dostatečné odkázat na menší zábor zemědělského půdního fondu, než tomu bylo v případě návrhu na další zastavěné plochy a zájmy vlastníků pozemků, který nebyl přijat. Z odůvodnění územního plánu není zřejmé, v jakém rozsahu je možná zástavba v již dříve vymezených zastavitelných plochách. Chybí také číselné údaje týkající se počtu a růstu obyvatelstva, ze kterých by bylo možno provést výpočet potřeby zastavitelných ploch v obci. Pro zhodnocení souladu navrženého řešení s platným právem je nezbytné, aby územní plán obsahoval vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch. Obec dostatečně konkrétně nevyhodnotila účelné využití zastavěného území a v této souvislosti pak potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, jak jí to ukládá § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona. Vzhledem k absenci takového zhodnocení nebylo možné porovnat intenzitu dotčení navrhovatele na jeho veřejných subjektivních právech s veřejnými zájmy.

Nejvyšší správní soud svými závěry částečně korigoval odůvodnění rozsudku krajského soudu v tom, že námitky týkající se stavu stávající komunikace a jejího plánovaného prodloužení a zásahu do přírodně hodnotné krajiny v lokalitě v blízkosti významného krajinného prvku Zmole a narušení ochranného pásma lesa byly v územním plánu odůvodněny dostatečně a přezkoumatelně. Toto odlišné posouzení přezkoumatelnosti části námitek však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku; ostatně i krajský soud je považoval spíše za okrajové. Hlavním důvodem pro zrušení napadené části územního plánu nadále zůstává chybějící vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch. Důvody, pro něž krajský soud zrušil napadenou část opatření obecné povahy, ob stojí v podstatné míře, a proto není namístě rozsudek krajského soudu zrušit. Nepřesnost úvah krajského soudu nemá vliv na zákonnost jeho závěru ve věci samé, neboť nadále platí, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před stavebním úřadem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Česká společnost pro stavební právo*