



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatele: **T. B.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **Město Hlučín**, se sídlem Mírové náměstí 23, Hlučín, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 7 územního plánu Hlučína – vydaného dne 15. 3. 2012, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 8. 2012, čj. 79 A 1/2012 - 84,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Stěžovatel **je p o v i n e n** uhradit navrhovateli na nákladech soudního řízení částku 5808 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Pavla Černého.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo města Hlučína vydalo dne 15. 3. 2012 opatření obecné povahy – změnu č. 7 územního plánu Hlučína, která spočívala ve změně funkčního využití plochy v lokalitě „Jelenice“ v k. ú. Hlučín ze zemědělské půdy na území podnikatelských aktivit (dále jen „změna územního plánu“).

[2] Dne 28. 5. 2012 byl Krajskému soudu v Ostravě doručen návrh na zrušení výše uvedené změny územního plánu. Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 8. 2012, čj. 79 A 1/2012 - 84, změnu

územního plánu zrušil a uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení. Krajský soud zrušil změnu územního plánu proto, že odpůrce nevypořádal námitku navrhovatele týkající se znečištění ovzduší, a dále proto, že odpůrce neprokázal potřebu vymezení nových zastavitelných ploch podle § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

II. Kasační stížnost navrhovatele

[3] Ve včas podané kasační stížnosti odpůrce (dále jen „stěžovatel“) uvedl, že rozhodnutí krajského soudu bylo nezákonné a nepřezkoumatelné. V kasační stížnosti a v jejím doplnění ze dne 3. 10. 2012 namítal stěžovatel tyto skutečnosti:

Porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona a neposouzení opatření obecné povahy jako celku

[4] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu o tom, že město Hlučín porušilo § 55 odst. 3 stavebního zákona (*pozn. soudu: od 1. 1. 2013 byl text § 55 odst. 3 stavebního zákona přesunut do § 55 odst. 4 téhož zákona. Pro srozumitelnost rozsudku bude Nejvyšší správní soud v odůvodnění používat pouze označení „§ 55 odst. 3 stavebního zákona“, jehož obsah odpovídá – od 1. 1. 2013 - § 55 odst. 4 stavebního zákona*) tím, že vymezilo novou zastavitelnou plochu, aniž by prokázalo potřebu jejího vymezení a nemožnost využití dosud určených zastavitelných ploch. Krajský soud při posuzování této námitky vycházel pouze z textu uvedeného na str. 3 bod g) změny územního plánu; podle stěžovatele měl však při posuzování této otázky přihlížet také k odůvodnění nemožnosti využití území, které bylo součástí textové části odůvodnění změny územního plánu (ta je přílohou č. 1 změny územního plánu a jeho nedílnou součástí, proto ji měl krajský soud také zohlednit).

[5] Stěžovatel dále uvedl, že napadenou změnu územního plánu projednal s Krajským úřadem Moravskoslezského kraje, odborem životního prostředí a zemědělství, který v rámci koordinovaného stanoviska ze dne 11. 10. 2010, sp. zn. ŽPZ/40014/2010/Kuč, s předloženou změnou územního plánu souhlasil. Otázkou, zda bylo vyhodnocení kritérií podle § 55 odst. 3 stavebního zákona provedeno správně, se podle stěžovatele zabývaly dotčené orgány při projednání zadání změny územního plánu ve společném jednání, dále v průběhu řízení o změně územního plánu a při veřejném projednání návrhu změny územního plánu.

[6] Podle stěžovatele krajský soud nerespektoval ustálenou soudní judikaturu týkající se minimalizace zásahů do územního plánu a při řešení věci se odchyloval od rozsudků Nejvyššího správního soudu v téměř totožné věci. Nerespektoval závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku čj. 2 Ao 2/2007 - 73 a dále čj. 2 Ao 6/2011 - 210 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pokud krajský soud neuznal odůvodnění potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch v napadeném opatření obecné povahy a současně se neztotožnil s důvody nemožnosti využití stávajících ploch, překročil tak svou pravomoc.

[7] Krajský soud napadeným rozsudkem současně zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu a práva samostatně rozhodovat o konkrétní podobě územního plánu.

[8] Krajský soud nehodnotil změnu územního plánu komplexně, se všemi jeho přílohami a součástmi, ale zabýval se pouze textem změny územního plánu, a proto nezjistil skutečný stav věci. Krajský soud se dále podle stěžovatele neřídil zásadou zdrženlivosti, která je vyjádřena v dosavadní judikatuře soudů, ale pouze svým subjektivním názorem.

Znečištění ovzduší z dopravy

[9] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil námitku o tom, že stěžovatel v napadeném opatření obecné povahy neodůvodnil zamítnutí námítky navrhovatele týkající se znečištění ovzduší z dopravy. Rozhodnutí krajského soudu je formalistické, protože ke zrušení změny územního plánu vedlo pouze to, že v odůvodnění zamítnutí námítky navrhovatele chybí toliko výslovné uvedení textu „znečištění ovzduší“. Podle stěžovatele však z odůvodnění zamítnutí námítky jasně vyplývá, z jakých důvodů stěžovatel námitce nevyhověl.

[10] V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v textové části změny územního plánu je podle stěžovatele uvedeno, že vlastní záměr, který bude v zájmové lokalitě po provedené změně využití území realizován, nesmí být zdrojem hlukové zátěže nad přípustnou úroveň, a nově připravovaná zástavba bude splňovat zákonné limity. Změna územního plánu eliminuje zvýšení dopravní zátěže umístěním ploch v bezprostřední vazbě na stávající silnici I/56, čímž není podle stěžovatele vyvolána nutnost budování nových silničních přivaděčů k podnikatelským lokalitám; snadnou dopravní obsluhou lokalit nedojde ani k narušení kompaktních obytných celků města. Vzhledem k okrajové poloze zájmové lokality nepředpokládá stěžovatel zvýšení hlukového zatížení u obytných celků.

[11] Stěžovatel namítá, že v textu jednotlivých dokumentů změny územního plánu jsou zohledněny všechny námitky či připomínky uplatněné v průběhu projednání a přípravy změny územního plánu. Krajský soud neposoudil změnu územního plánu v její celistvosti, včetně všech příloh, protože jinak by zjistil, že jsou veškeré nezbytné skutečnosti a zdůvodnění ve vztahu k námitce znečištění ovzduší z dopravy uvedeny ve změně územního plánu a v jejích přílohách.

Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[12] Podle stěžovatele nelze z napadeného rozsudku krajského soudu zjistit, z jakých konkrétních důvodů krajský soud zrušil změnu územního plánu, zda jen kvůli nesouladu s § 55 odst. 3 stavebního zákona, nebo také pro nedostatečné odůvodnění námítky překročení limitů imisí. Z důvodu nedostatku „*zřejmého odůvodnění úvah soudu*“ vedoucích ke zrušení změny územního plánu je podle tvrzení stěžovatele napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

Nedostatek aktivní legitimace navrhovatele

[13] Stěžovatel v doplnění kasační stížnosti ze dne 3. 10. 2012 namítal, že navrhovatel nebyl aktivně legitimován k podání žaloby na zrušení opatření obecné povahy, a krajský soud měl tuto skutečnost ve svém rozsudku zohlednit. Podle stěžovatele byt nebo nebytový prostor není pozemkem ani stavbou, proto není podle § 118 odst. 2 občanského zákoníku věcí. Navrhovatel jako spoluvlastník bytu není vlastníkem pozemku, ani stavby, ale pouze bytové jednotky ve smyslu zákona č. 72/1994 Sb. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 38/2011 - 146 vlastník jednotky nemůže mít samostatné postavení jako účastník řízení, toto právo náleží pouze společenství vlastníků. Z toho vyplývá, že navrhovatel nikdy neměl právo podat námitky podle § 52 odst. 2 stavebního zákona a návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[14] Navrhovatel je podle stěžovatele sice spoluvlastníkem společných částí budovy a pozemku, na kterém bytový dům stojí, ale nemůže namítat obtěžování hlukem a imisemi na pozemku, který je již zastavěn budovou.

[15] Stěžovatel dále s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 9 Ao 2/2009, 1 Ao 1/2006) a Ústavního soudu (sp. zn. I. ÚS 3913/11 a II. ÚS 482/10) zdůvodňoval, že ochranu zemědělského půdního fondu ani jiných složek životního prostředí nelze absolutizovat a že pozemek zastavěný budovou nemůže být dotčen hlukem, spadem nebo jinými imisemi.

III. Vyjádření navrhovatele

Porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona a neposouzení opatření obecné povahy jako celku

[16] Navrhovatel uvedl, že stěžovatel nesprávně argumentuje závěry uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 6/2011 - 210. Tímto rozsudkem zrušil Nejvyšší správní soud změnu územního plánu, která předcházela nyní posuzované změně územního plánu, a to pouze pro vady procesního postupu stěžovatele. Nejvyšší správní soud se zabýval pouze procesními otázkami, a pokud vyslovil závěry k porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona, učinil tak jako *obiter dictum* v části odůvodnění rozsudku, která nebyla rozhodná pro posouzení věci. Navrhovatel dále upřesnil, že se Nejvyšší správní soud v rozsudku nevyjádřil k otázce vlastního vyhodnocování a prokazování potřeby vymezení nové zastavitelné plochy v územním plánu stěžovatele; splnění všech kritérií podle § 55 odst. 3 stavebního zákona proto hodnotil poprvé až krajský soud.

[17] Navrhovatel dále uvedl, že Nejvyšší správní soud posuzoval ve výše uvedeném rozsudku jako *obiter dictum* pouze druhé kritérium stanovené v § 55 odst. 3 stavebního zákona, tedy nemožnost využití již vymezené zastavitelné plochy. Navrhovatel krajskému soudu předložil argumentaci zdůvodňující názor odlišný od názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu, krajský soud se s touto argumentací navrhovatele ztotožnil a své rozhodnutí dostatečně odůvodnil. Krajský soud také rozhodoval na rozdíl od Nejvyššího správního soudu za situace, kdy navrhovatel namítal rozpor změny územního plánu s § 55 odst. 3 stavebního zákona již v průběhu projednávání změny územního plánu. Tuto změnu proto musel ve svém rozsudku zohlednit.

[18] Stěžovatel tvrdil, že krajský soud měl vycházet nejen z textu, ale také z „*podrobného odůvodnění*“ na str. 5 a 6 textové části odůvodnění změny územního plánu. Podle navrhovatele krajský soud nepochybil, pokud v rozsudku citoval z textu změny územního plánu. Text odůvodnění obsahuje oproti textu, ze kterého vycházel krajský soud, pouze tabulku „*Vymezení zastavitelných ploch pro podnikatelské aktivity v platném územním plánu města Hlučína vč. vydané změny č. 1 a č. 2 podle § 55 odst. 3 stavebního zákona*“. Na tuto tabulku navrhovatel upozorňoval ve svém návrhu. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že „*chybí vyhodnocení využití ostatních již vymezených ploch pro podnikatelské aktivity*“. Z této věty navrhovatel odvozuje, že krajský soud nevycházel pouze z textu změny územního plánu, ale i z textové části jeho odůvodnění. Právě v této části jsou v tabulce uvedeny stávající vymezené plochy pro podnikatelské aktivity, ale bez vyhodnocení nemožnosti jejich využití.

[19] Navrhovatel se ztotožnil s tvrzením krajského soudu, že stěžovatel měl při tvorbě změny územního plánu vycházet z metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj [42]. Podle stěžovatele lze tento pokyn použít pouze pro plochy na bydlení; s tímto názorem se navrhovatel neztotožňuje. Pokyn se týká „*vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch*“. Stěžovatel měl proto i u změny územního plánu provést srovnání stávajících a v budoucnu potřebných ploch. Toto srovnání uvedl stěžovatel až v kasační stížnosti, čímž nemohou být zhojeny vady napadeného opatření obecné povahy. Změna územního plánu

neobsahovala zdůvodnění potřeby nové zastavitelné plochy o velikosti 4 ha a dále v ní nebylo uvedeno, proč nelze použít dosud vymezené plochy. Závěry krajského soudu proto byly podle navrhovatele správné.

Znečištění ovzduší z dopravy

[20] Navrhovatel uvedl, že stěžovatel se v průběhu přijímání změny územního plánu k námitkám navrhovatele a dalších dotčených vlastníků ohledně znečištění ovzduší vlivem nárůstu dopravy nijak nevyjádřil a také je nevypořádal. Krajský soud nevyčetl stěžovateli – jak tvrdí v kasační stížnosti – pouze formální absenci slov „*znečištění ovzduší z dopravy*“, ale to, že se touto částí námitky navrhovatele nijak nezabýval. Vypořádání námitky nevyplývá ani z celkového kontextu změny územního plánu, jak nesprávně tvrdí navrhovatel ve svém podání.

Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[21] Krajský soud zrušil změnu územního plánu ze dvou důvodů: pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitce navrhovatele týkající se hrozby znečištění ovzduší imisemi z dopravy a dále pro rozpor se zákonem spočívající v nesplnění podmínek stanovených v § 55 odst. 3 stavebního zákona. Podle navrhovatele jsou tedy důvody, pro které krajský soud zrušil napadenou změnu územního plánu, vyjádřeny jednoznačně, srozumitelně a přezkoumatelně.

Nedostatek aktivní legitimace navrhovatele

[22] Navrhovatel nesouhlasil s námitkou stěžovatele o nedostatku aktivní legitimace. Podle navrhovatele nelze ochranu práv vlastníka bytové jednotky oddělit od práv spoluvlastníka společných částí budovy a zastavěného pozemku. Podle navrhovatele je odkaz stěžovatele na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu [13] nepřipadné, protože se zmiňované rozhodnutí týkalo zcela odlišné věci. Rozhodnutí řešilo vztah vlastníka bytové jednotky a společenství vlastníků jednotek ve stavebním řízení. Navíc z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu plyne, že pokud se stavební řízení týká přímo bytové jednotky jejího vlastníka, náleží i jemu postavení účastníka řízení vedle společenství vlastníků jednotek.

[23] Podle navrhovatele je vlastnictví pozemku spjato s vlastnictvím bytové jednotky, proto negativní dopady na vlastníka bytu se budou vztahovat také na spoluvlastníka společných částí budovy a zastavěného pozemku. Navrhovatel v souvislosti s touto námitkou odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009 - 120 a odvodil z něj, že vlastníci a spoluvlastníci bytových jednotek, jež mohou být dotčeni na svých právech v důsledku obsahu územního plánu, resp. jeho změny, jsou oprávněni k podání „*návrhu na přezkum opatření obecné povahy soudem*“. Z těchto důvodů navrhovatel uzavřel, že byl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení.

[25] Stěžovatel namítal nedostatek aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zde shodně jako krajský soud odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění totožné námitky ve věci Nejvyššího správního soudu [16], která se týkala shodných účastníků. Nejvyšší správní soud v rozsudku [16] podrobně vysvětlil, jaká kritéria

je nutné zkoumat v případě posuzování aktivní legitimace navrhovatele. Vycházel mimo jiné ze závěrů uvedených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu [23], a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2006 - 74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS. Ke shodnému navrhovateli jako v nyní řešené věci Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že v jeho případě je „dotčení na právech mnohem zřetelnější, neboť jeho nemovitost se nachází v blízkosti jak silnice, tak i regulovaného území. Další skutečnosti související s tvrzením navrhovatelů ohledně toho, jakým konkrétním způsobem budou zasaženi na svých právech, pak mají být předmětem posouzení důvodnosti návrhu, nikoliv jeho přípustnosti. S ohledem na skutečnost, že navrhovatel b) má nemovitost ve společném vlastnictví manželů, na což upozorňuje odpůrce, je pak třeba poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, ze kterého plyne, že návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat i pouze jeden z manželů“.

[26] Vzhledem k tomu, že i v řízení o této kasační stížnosti namítá stěžovatel nedostatek aktivní legitimace, považoval Nejvyšší správní soud za nutné se k této otázce znovu vyjádřit.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že navrhovatel jako vlastník bytové jednotky není oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[28] V souvislosti s touto námitkou odkazuje Nejvyšší správní soud na usnesení rozšířeného senátu [23], ve kterém rozšířený senát vyslovil, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být zásadně „jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitém věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věci nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou“. Rozšířený senát tedy výslovně zmiňuje vlastníky bytů jako vlastníky jiných majetkových hodnot. Stěžovatel ve své námitce neuvedl žádné argumenty, které by vedly k tomu, aby se Nejvyšší správní soud od své dosavadní judikatury odchýlil. Lze tedy uvést, že navrhovatel jako vlastník jiné majetkové hodnoty – bytu, má přímý vztah k území, které bude zasaženo změnou územního plánu. Tvrdí-li, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy, je oprávněn podat návrh podle § 101a s. ř. s. Argumentace stěžovatele v této námitce je zcela účelová a popírala by smysl úpravy podle § 101a a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud se tedy s argumentací stěžovatele týkající se bytů a aktivní legitimace k podání návrhu neztotožnil.

[29] Stěžovatel dále tvrdil, že navrhovatel jako spoluvlastník společných částí budovy a pozemku, na kterém bytový dům stojí, nemůže namítat obtěžování hlukem a imisemi na pozemku, který je již zastavěn budovou. Dále uvedl, že navrhovatel jako vlastník bytové jednotky nebyl oprávněn podat návrh samostatně, ale toto právo s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu [13] příslušelo pouze společenství vlastníků jednotek.

[30] Vztahem spoluvlastnictví a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku čj. 1 Ao 5/2010 - 169 a vyslovil: „Návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.) založený na vlastnictví nemovitosti ve společném jmění manželů je oprávněn podat byt i jen jeden z manželů. V případě podílového spoluvlastnictví nemovitosti může tento návrh podat i jen jeden ze spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl není nadpoloviční“. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále vysvětlil, že „dle stanoviska bývalého Nejvyššího soudu SSR ze dne 8. 3. 1973, sp. zn. Cpj 8/72 (publ. pod č. 54/1973 Sb. NS, ročník 1973, sv. 7), náleží nepochybně spoluvlastníkovi

právní ochrana, pokud jde o jeho spoluvlastnický podíl. Může tedy uplatňovat nárok na ochranu práv vyplývajících z jeho podílu. Může se domáhat např. vydání užitek věci (jejich přiměřené části), zákazu zásahů do užívání věci, příp. odstranění trvajících následků zásahů. Tyto závěry potvrdila i novodobá judikatura Nejvyššího soudu ČR (viz např. rozhodnutí ze dne 3. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1794/96). Změna územního plánu může představovat zásah (v širším slova smyslu) do užívání nemovitostí ve smyslu sbora cit. stanoviska Nejvyššího soudu. Nejvyšší správní soud uzavřel, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat i jen jeden z podílových spoluvlastníků, ačkoliv jeho podíl činí jen 1/2. Zamítnutí návrhu navrhovatele ad b) pro nedostatek aktivní věcné legitimace z toho důvodu, že se k němu nepřipojil i druhý spoluvlastník, není možné“. Z citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že podmínkou pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy není výlučné vlastnictví nemovitosti. Navrhovatel je jedním ze spoluvlastníků pozemku a budovy, která se na pozemku nachází, byl tedy oprávněn nezávisle na dalších spoluvlastnících podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Tuto skutečnost nemůže změnit ani to, že je pozemek zastavěn. Zastavění pozemku není neměnnou skutečností, proto nelze vlastníkům pozemků, na nichž se nachází nemovitost, zamezit obranu proti opatření obecné povahy, které se jejich pozemků dotýká. Navrhovatel je také spoluvlastníkem budovy, která se nachází na zmiňovaném pozemku, a vlastníkem konkrétního bytu. Je tedy aktivně legitimován.

[31] V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že odkaz stěžovatele na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu [13] v nyní rozhodované věci neobstojí. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku pouze řešil, zda může být vlastník bytové jednotky účastníkem stavebního řízení týkajícího se společných částí budovy, či jím může být pouze společenství vlastníků jednotek. Stěžovatel z výše uvedeného rozhodnutí odvozoval závěry, které z něj nevyplývají. Tato věc na nyní rozhodovanou kasační stížnost nedopadá.

[32] K námitce nedostatku aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení změny územního plánu Nejvyšší správní soud uzavírá, že navrhovatel jako vlastník bytové jednotky a spoluvlastník společných částí budovy a pozemku, který uvedl konkrétní skutečnosti, ze kterých vyplývá možné zkrácení změnou územního plánu na jeho právech, je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Krajský soud proto správně shledal, že navrhovatel je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Námitka stěžovatele proto není důvodná.

[33] Nejvyšší správní soud shledal, že jsou splněny podmínky řízení. Protože má kasační stížnost požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil Nejvyšší správní soud důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[34] Kasační stížnost není důvodná.

Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[35] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku, a to i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nepřezkoumatelnost měla spočívat v nedostatku důvodů rozhodnutí krajského soudu, resp. v jiné vadě řízení před soudem, jež měla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[36] Nejvyšší správní soud posoudil napadený rozsudek krajského soudu a neshledal jej nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[37] Stěžovatel namítal, že z napadeného rozsudku nelze zjistit, z jakých důvodů krajský soud zrušil opatření obecné povahy. S tímto tvrzením se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Krajský soud popsal jednotlivé námitky navrhovatele a ke každé z nich se vyjádřil. Krajský soud sice ve značné části rozsudku citoval rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, což mu však nelze vytknout, protože rozhodnutí Nejvyššího správního soudu řešila obdobnou nebo stejnou oblast, jako v projednávaném návrhu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64: „*Jestliže je ta část odůvodnění rozsudku krajského soudu, v níž se měl krajský soud vyjádřit ke skutkovým a právním otázkám vyplývajícím z uplatněných žalobních bodů, tvořena z valné části toliko pasážími převzatými bez dalšího komentáře z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právě odlišné věci, aniž by krajský soud zároveň vyložil, jaký význam mají tyto převzaté závěry pro jeho rozhodnutí ve věci, je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů*“. Krajský soud se však v nyní rozhodované věci neomezil na pouhé citace z rozsudků Nejvyššího správního soudu, ale každou námitku i samostatně vypořádal a vysvětlil, zda ji považuje za důvodnou či nikoli. Z rozsudku krajského soudu také jasně vyplývá, s kterými námitkami se krajský soud ztotožnil a které nepovažuje za důvodné. Tuto skutečnost potvrzuje i to, že stěžovatel – ačkoli tvrdí, že mu není jasné, z jakých důvodů krajský soud zrušil opatření obecné povahy – na několika stranách kasační stížnosti se závěry krajského soudu polemizuje a podrobně vysvětluje, proč jsou nesprávné.

[38] Stěžovatel dále tvrdí, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný proto, že krajský soud nehodnotil opatření obecné povahy komplexně, ale zabýval se pouze textem změny územního plánu. K této části námitky Nejvyšší správní soud uvádí, že si krajský soud vyžádal správní spisy a podrobně posoudil zákonnost opatření obecné povahy. Zda jeho úvahy byly správné a zda vycházel krajský soud ze správných podkladů, bude Nejvyšší správní soud hodnotit až v rámci posouzení jednotlivých konkrétních námitek.

[39] Nejvyšší správní soud proto posoudil námitku stěžovatele jako nedůvodnou.

Porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona a neposouzení opatření obecné povahy jako celku

[40] Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona (od 1. 1. 2013 se jedná o § 55 odst. 4 stavebního zákona) lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

[41] Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona je promítnutím principu ochrany nezastavěného území, vyjadřující jeden z cílů územního plánování, podle nějž je ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a přitom chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Kogentní ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona vyjadřuje zájem na ochraně hodnot v území včetně krajiny a současně stěžejním způsobem předurčuje průběh přijímání a obsah opatření obecné povahy, neboť nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy.

[42] Příkladem pro obce, které připravují opatření obecné povahy, může být mimo jiné metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj, Ústavu územního rozvoje, zpracovaný v srpnu 2008: Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch (http://www.uur.cz/images/konzultacnistredisko/MetodickeNavody/ZU/ZU_RozborPotrebyPloch_20080901.pdf). Z něj vyplývají zásady, které by zpracovatel měl při tvorbě opatření obecné

povahy v souvislosti s § 55 odst. 3 stavebního zákona dodržovat. V nyní rozhodované věci se na rozdíl od případu řešeného v metodickém pokynu jedná o plochu pro podnikatelské aktivity, přesto lze přiměřeně na zásady uvedené v metodickém pokynu odkázat i v této věci.

[43] Metodikou se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku čj. 8 Ao 6/2011 - 87. V něm rozvedl, že požadavky uplatňované dotčenými orgány, krajským úřadem a připomínky veřejnosti k zadání budou jedním z ukazatelů, zda je potřeba nových ploch reálná. Součástí odůvodnění návrhu změny územního plánu by mělo být „komplexní zdůvodnění přijatého řešení a vybrané varianty, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území“. Podle metodiky je ve vyhodnocení nutno porovnávat vždy nabídku zastavitelných ploch a jejich poptávku pro jeden účel. Např. dostatek vymezených zastavitelných ploch pro výrobu nemůže být důvodem nevymezení nových zastavitelných ploch např. pro bydlení, pokud odborný odhad prokáže jejich potřebu při přihlédnutí k předpokládanému demografickému vývoji, průzkumu rozsahu nechtěného soužití, předpokládanému reálnému zájmu investorů, atd. U velkých měst je nutno zohledňovat i potřeby místních částí. Dostatek ploch pro občanské vybavení na severu území ještě neznamená, že zastavitelných ploch, vymezených k tomuto účelu na jihu, je dostatek.

[44] Stěžovatel se měl tedy ve změně územního plánu podrobně zabývat tím, proč nelze využít již vymezené zastavitelné plochy, a dále potřebou vymezení nových zastavitelných ploch. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatel nesplnil druhou podmínku a nevysvětlil, proč je nutné vymezit nové zastavitelné plochy. Nejvyšší správní soud proto zjišťoval, zda tomu tak skutečně bylo.

[45] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu [43]: „Podmínkám § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 neodpovídá obecné konstatování o nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a potřebě vymezit plochy jiné. Obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobnosti zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité“. V souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ve změně územního plánu nepostačí pouze obecné nebo dále nerozvedené tvrzení, že je potřebné vymezit nové zastavitelné plochy, které pouze formálně naplňuje podmínky stanovené v § 55 odst. 3 stavebního zákona. Z opatření obecné povahy musí být jasně seznatelné, proč obec nevyužila dříve vymezených zastavitelných ploch, z jakých konkrétních důvodů je nutné vymezit nové zastavitelné plochy, a dále proč mění charakteristiku daných pozemků, a nikoli jiných.

[46] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na text uvedený na str. 13 písm. g) změny územního plánu (pozn. soudu: jedná se o str. 13 textové části odůvodnění změny územního plánu). V něm je však pouze uvedeno, že „v současné době se na území města nenacházejí další plochy pro podnikatelské aktivity uvedeného rozsahu. Z tohoto důvodu je vymezení nových ploch pro podnikatelské aktivity potřebné“. Stěžovatel dále tvrdí, že krajský soud „vůbec nepřiblížil k podrobnému odůvodnění nemožnosti využití již vymezených ploch a potřeby vymezení plochy nové, obsažené v rámci textové části (str. 5 a 6) odůvodnění územního plánu – změny č. 7, jenž je jako příloha č. 1 nedílnou součástí předmětné opatření obecné povahy“. Předem vlastního posouzení této námitky Nejvyšší správní soud uvádí, že napadené opatření obecné povahy je nepřehledné a jednotlivé části jsou snadno zaměnitelné. Sám stěžovatel v kasační stížnosti jeho jednotlivé části zaměňuje. Ve výše citované části kasační námitky stěžovatel sice odkazuje na „textovou část odůvodnění“, ale z následného popisu dokumentu vyplývá, že ve skutečnosti odkazoval na textovou část vlastní změny územního plánu, která na str. 5 a 6 obsahuje část 3: Komplexní zdůvodnění přijatého řešení. Tato část obsahuje stejné zdůvodnění potřebnosti vymezení dalších zastavitelných ploch, jako textové části

odůvodnění na str. 13. Navíc lze z celého textu pouze zjistit, že změna územního plánu „*vytváří předpoklady pro rozvoj služeb zvýšením nabídky pracovních příležitostí na místě*“ a další obecná tvrzení. Konkrétní zdůvodnění potřeby vymezení nových zastavitelných ploch uvedl stěžovatel teprve v kasační stížnosti, což však nemůže zhojit to, že změna územního plánu tuto část neobsahuje.

[47] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudcích [43] a 8 Ao 1/2010 - 89, takto obecně pojaté vysvětlení nemůže dostát požadavkům § 55 odst. 3 stavebního zákona, neboť vůbec nedává uspokojivou odpověď na otázku, jaká vlastně byla potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Skutečnost, že se „*na území města nenacházejí další plochy pro podnikatelské aktivity uvedeného rozsahu*“, sama o sobě neodůvodňuje potřebu vymezení nových zastavitelných ploch.

[48] Nejvyšší správní soud si je vědom, že u rozsáhlých změn opatření obecné povahy nelze po zpracovateli požadovat, aby byla argumentace u každého bodu této změny vyčerpávající. To však neznamená, že by zpracovatel mohl rezignovat na požadavky stanovené zákonem nebo změny nedostatečně odůvodnit. Přesto u takto obsáhlého dokumentu může soud stručnost v určité míře tolerovat. V nyní rozhodované věci se však jednalo o zcela odlišnou situaci. Změna funkčního využití konkrétních pozemků byla jediným důvodem a obsahem změny územního plánu. Územní plán neřešil další území obce a nezabýval se dalšími skutečnostmi. Pokud změna funkčního využití pozemků v určité lokalitě byla pro stěžovatele tak zásadní, že kvůli ní zpracoval samostatnou změnu územního plánu, měl potřebu změny řádně vysvětlit. Z celé změny územního plánu nelze přezkoumatelným způsobem zjistit, proč tak stěžovatel učinil, jaké k tomu měl důvody, jaký zájem obyvatel obce nebo obce samotné tuto potřebu ospravedlňuje. Stěžovatel v napadené změně územního plánu pouze vysvětluje dopady změny na území, ale nezabývá se tím, z jakých důvodů k těmto změnám vůbec dojde. Pokud budou muset obyvatelé obce, na jejichž pozemky bude mít změna územního plánu vliv, snášet dopady opatření obecné povahy do svých práv, měli by vědět, jaké potřeby obec k těmto změnám vedly. Zdůvodnění „*v současné době se na území města nenacházejí další plochy pro podnikatelské aktivity uvedeného rozsahu*“ je u změny územního plánu, která se týká pouze jednoho konkrétního území, zcela nepřesvědčivé. V souvislosti s touto námitkou lze uzavřít, že obecná tvrzení a proklamace nemohou nahradit byť i stručné, ale zákonné požadavky splňující zdůvodnění.

[49] Soud se proto s ohledem na výše uvedené skutečnosti neztotožnil s námitkou stěžovatele a neshledal pochybení krajského soudu.

Znečištění ovzduší z dopravy

[50] Stěžovatel namítal, že krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně tvrdil, že ve změně územního plánu nebylo řádně odůvodněno zamítnutí námítky navrhovatele týkající se znečištění ovzduší z dopravy.

[51] Námitka navrhovatele ke změně územního plánu, označená v příloze č. 2 opatření obecné povahy jako námitka č. 3, se skládá ze dvou částí. V první části námítky navrhovatel brojí proti budoucí hlukové zátěži území, a ve druhé části proti zvýšení imisních limitů polévatého prachu a látek znečišťujících ovzduší v souvislosti se změnou využití území zemědělské půdy na území podnikatelských aktivit.

[52] „*Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné*

nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu [30]). V souladu s touto ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu bylo proto nutné posoudit, zda se stěžovatel zabýval oběma částmi námítky, zda se s námitkou týkající se ochrany ovzduší dostatečně vypořádal a zda lze z odůvodnění rozhodnutí zjistit, proč stěžovatel námitku zamítl.

[53] Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel – ačkoli měl v rámci odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námítky povinnost vypořádat se s oběma jejími částmi – tak neučinil a námitku v části týkající se ochrany ovzduší opomenul. Stěžovatel vypořádal námitku pouze v části, která se týkala hlukové zátěže. V této části argumentoval judikaturou Nejvyššího správního soudu a stanoviskem krajské hygienické stanice. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62: *„Rozhodnutí o námitkách je samostatným rozhodnutím, které je součástí územního plánu. Pokud jsou důvodem nevyhovění námitkám stanoviska dotčených orgánů, musí být jejich podstatný obsah v důvodech rozhodnutí uveden, stejně tak jako skutečnost, zda a jak se dotčené orgány k důvodnosti námitek vyjádřily (§ 172 odst. 4 správního řádu z roku 2004 ve spojení s § 192 stavebního zákona z roku 2006)“*. V souladu s citovaným rozsudkem stěžovatel v souvislosti s hlukovou zátěží alespoň zmínil části stanoviska, které týkaly této otázky.

[54] Stěžovatel se však nijak nezabýval druhou částí námítky; námitku týkající se znečištění ovzduší a zvýšení imisních limitů polévatého prachu opomenul a neuvedl žádné odůvodnění jejího zamítnutí. Z textu odůvodnění zamítnutí námítky také nevyplývá jakákoli argumentace, proto se nelze ztotožnit s názorem stěžovatele, že se odůvodnění týkalo obou částí námítky. Nejednalo se o písařskou chybu či opomenutí slova ovzduší, celé odůvodnění se skutečně vztahuje pouze k hlukové zátěži. Krajský soud proto správně vysvětlil, že se měl stěžovatel zabývat i touto částí námítky, a pokud tak neučinil, byl jeho postup zatížen vadou.

[55] Stěžovatel dále nesprávně tvrdí, že krajský soud v odůvodnění rozsudku vyslovil, že v odůvodnění námítky chybí pouze slovní spojení „znečištění ovzduší z dopravy“. Tento závěr z rozsudku krajského soudu nevyplývá. Krajský soud neměl výhrady k vypořádání námítky týkající se hlukového zatížení, ale správně uvedl, že *„jiná je však situace u té části námítky, která se týkala znečištění ovzduší z dopravy. Ačkoli by odůvodnění bylo patrně obdobné, odpůrce se otázkou znečištění ovzduší v odůvodnění námítky výslovně nezabýval“*. Krajský soud tedy netvrdil, že v odůvodnění chybělo slovní spojení, ale pouze upozornil na to, že odůvodnění o obou částech námítky navrhovatele snad mohlo být obdobné.

[56] Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožnil s námitkou stěžovatele a uzavřel, že rozsudek krajského soudu nebyl v této části nezákonný.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Ze shora vyložených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost navrhovatele není důvodná, a proto ji rozsudkem zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[58] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, má proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti odpůrci, který neúspěšně podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu. Náklady řízení na straně navrhovatele spočívají ve dvou úkonech právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 2. 11. 2012 a vyjádření navrhovatele k doplnění kasační stížnosti ze dne 4. 3. 2013) a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta, tedy ve výši 2 x 2 100 Kč a 2 x 300 Kč, celkem 4 800 Kč [dle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů

za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2012 – s ohledem na přechodné ustanovení vyhlášky č. 486/2012 Sb.]. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se dle § 57 odst. 2 s. ř. s náklady řízení o částku 1 008 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dle základní sazby, která od 1. 1. 2013 činí 21 %). Odpůrce je tedy povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 5808 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně 27. srpna 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu