



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelů: **a) M. F., b) Mgr. J. K., Ph.D, c) MVDr. J. K.**, všichni zastoupeni Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem Advokátní kanceláře Šíkola a partneři, s. r.o., se sídlem v Brně, Údolní 33, proti odpůrci: **Statutární město Ústí nad Labem**, Velká Hradební 2336/8, Ústí nad Labem, zastoupené JUDr. Pavlem Klimešem, advokátem se sídlem v Praze, Dukelských hrdinů 14, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 2. 2014, č. j. 40 A 2/2012 - 144,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrce **je p o v i n e n** uhradit navrhovateli Mgr. J. K. na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti k rukám advokáta Mgr. Luďka Šikoly částku 4114 Kč, a to do **60-ti dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se odpůrce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení V. bodu výroku a v návaznosti na to i VII. bodu výroku rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“). Pod uvedeným V. bodem výroku krajský soud rozhodl, že „V opatření obecné povahy – územním plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, se **k návrhu navrhovatele b)** zrušuje pro vadu řízení dnem právní moci tohoto rozsudku plocha indexu Z7-1 v podkapitole c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkres základního členění území a v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres.“ V závislosti na uvedeném V. bodu výroku rozhodl krajský soud pod bodem VII. výroku, že stěžovatel je povinen zaplatit navrhovateli b) náhradu nákladů řízení za řízení o návrhu a o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 7. 2012, č. j. 40 A 2/2012 - 71, v částce 22 947 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

I. Předcházející řízení ve věci

Nejvyšší správní soud rozhoduje ve věci opětovně poté, kdy ke kasační stížnosti navrhovatelů a), b), c) rozsudkem ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012 - 140, zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 24. 7. 2012, č. j. 40 A 2/201 – 71, v napadené části

- v bodu I. výroku, kterým byl návrh na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to vymezení koridorů územní rezervy R111, R112 a R 113 v textové části v kapitole i) a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkresu základního členění území, v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres, včetně přílohy č. 2.1 Výkres koncepce dopravní infrastruktury, ve vztahu k navrhovatelům b) a c) zamítnut

- v bodu V. výroku kterým byl návrh na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2011, č. j. MM/OUPSM/NUP/986/2011, a to podkapitoly c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v kapitole c) a v grafické části v grafické příloze č. 1 Výkresu základního členění území a v grafické příloze č. 2 Hlavní výkres spočívající v zobrazení nově vymezovaných zastavitelných ploch stanovených v podkapitole c2) Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby v kapitole c), ve vztahu k navrhovatelům a) až c) zamítnut,

- v odst. VIII. a X. ve výrocích o náhradě nákladů,

v ostatním kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení Saller Eta Estate CZ s.r.o. - stěžovatele d) zamítl.

Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, konstatoval, že krajský soud pochybil, když se konkrétními námitkami stěžovatelů odmítl zabývat bez jakékoliv další úvahy a bez přihlédnutí ke všem individuálním okolnostem případu z důvodu, že nebyly uplatněny v předchozím řízení při přijímání opatření obecné povahy (k tomu viz také odůvodnění tohoto rozsudku, bod III. – Vymezení nových zastavitelných ploch). V dalším řízení krajský soud posoudí jednotlivé námitky stěžovatelů s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu.

Bylo proto na krajském soudu především a priori postavit najisto nejen aktivní žalobní legitimaci navrhovatelů a), b) a c), ale také jejich aktivní věcnou legitimaci, tedy zda touto částí územního plánu byli všichni nebo některý z nich skutečně zkráceni na svých hmotných právech (v tomto směru bylo třeba přihlédnout k tomu, že pozemky dotčené návrhem územního plánu navrhovatelů b) a c) se nacházejí v k. ú. Bukov, pozemky navrhovatelky a) v k. ú. Habrovice), a podle výsledku tohoto posouzení pak bylo třeba zkoumat, zda jejich zájem v tomto směru převažuje nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny, které nepodaly návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, přičemž v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Zdejší soud konstatoval, že to, zda se jedná o závažný důvod, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení.

II. Kasační stížnost stěžovatele

V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že pokud se týká návrhu územního plánu, tento obsahoval kapitolu 9 „Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby

pokračování

vymezení zastavitelných ploch“ a tato kapitola byla součástí návrhu územního plánu při veřejném projednání. Tato skutečnost vyplývá mimo jiné i z přílohy „Webové stránky města s průběhem pořizování včetně vyvěšené textové části návrhu s návrhem opatření obecné povahy o vydání Územního plánu“, který stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil, neboť mu není zřejmé, z jakého důvodu došel krajský soud k závěru, že zde odůvodnění chybí. Pokud by tomu tak bylo, mohlo by se dle jeho názoru maximálně jednat o neúplný podkladový materiál, který obdržel krajský soud při předávání příslušného správního spisu.

Pokud se pak týká závěru krajského soudu v tom směru, že v samotném územním plánu není dostatečně tato kapitola odůvodněna, nelze dle stěžovatele než konstatovat, že soud mechanicky přebírá námitku navrhovatelů, aniž by blíže zdůvodnil, z jakého důvodu považuje odůvodnění za nedostatečné. Je skutečností, že součástí odůvodnění územního plánu je i kapitola demografie, která byla zpracována odborným pracovníkem Ing. arch. Mgr. Z. Č. Na tomto základě byla zpracována prognóza, jejíž součástí je kalkulace potřebných ploch pro výstavbu včetně urbanistické rezervy. Přesto, že je tato kapitola nepovinnou součástí územního plánu, byla zpracována s cílem, aby na základě odborných podkladů a relevantních vstupních dat bylo možné odůvodnit urbanistickou koncepci návrhů územního plánu. V předmětné kapitole jsou také uvedeny všechny prameny, které byly ke zpracování použity. Je tedy dle stěžovatele zřejmé, že příslušná část územního plánu se opírala o odborné podklady, z těchto podkladů vycházela a tyto podklady jsou také dostatečnou zárukou pro řádné odůvodnění příslušné části územního plánu. K této otázce ostatně podal stěžovatel podrobné vyjádření ve svém podání ze dne 24. 5. 2012, které tímto činí rovněž součástí této kasační stížnosti. Námitka navrhovatelů, kterou krajský soud přejal, že v roce 1990 (tedy před více než 20 lety) byl počet obyvatel Ústí nad Labem vyšší a museli uspokojovat svoji bytovou potřebu, neobstojí nejen z hlediska časového odstupu, ale zejména proto, že v mezidobí došlo ke zcela zásadním, nejen politickým, ale zejména sociálním a ekonomickým změnám, které se jednoznačně promítly i do nároků na bydlení. Pokud by se soud touto námitkou zabýval podrobněji, musel by vzít v úvahu také tu skutečnost, že v mezidobí došlo mimo jiné k oddělení původní městské části Trmice, což mělo samozřejmě zásadní význam z hlediska počtu obyvatel města Ústí nad Labem. Kromě toho stěžovatel poukazuje na to, že je nad rámec samotného soudního přezkumu posuzovat, zda závěry demografické studie jsou správné či ne, přičemž dle něj nelze než konstatovat, že k takovýmto úvahám není soud ani dostatečně odborně vybaven (obdobně viz rozhodnutí NSS sp. zn. 1 Ao 6/2006.)

Rovněž se stěžovatel neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že nedošlo k dostatečnému odůvodnění záboru zemědělského půdního fondu. Posouzení této otázky je jednak dáno příslušnými ustanoveními zákona č. 334/1990 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a v návaznosti na to zákonem č. 183/2006 Sb. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že v rámci posouzení nutnosti záboru zemědělského půdního fondu byly splněny veškeré náležitosti stanovené citovanými právními předpisy. Ostatně o této skutečnosti svědčí i to, že stěžovatel o stanovisko k jednotlivým záborům zemědělské půdy požádal příslušný orgán – v tomto případě Ministerstvo životního prostředí, který se s konkrétním zábořem zemědělské půdy navrhovaným územním plánem podrobně zabýval a zaslal svoje závazné stanovisko podáním ze dne 23. 12. 2010 a následně doplněné podáním ze dne 28. 2. 2011, které v příloze stěžovatel přiložil. Z tohoto stanoviska vyplývají připomínky pouze k návrhovým plochám Z4-7 a Z4-104, které stěžovatel dle svého vyjádření plně akceptoval s tím, že pokud se týká ostatních lokalit, konstatovalo Ministerstvo životního prostředí, že „ostatní lokality vyhodnotilo ministerstvo z hlediska ochrany ZPF jako vyhovující a konstatuje, že uvedené lokality splňují náležitosti § 4 a § 5 zákona jakož i ostatní ustanovení příslušných prováděcích předpisů. Ministerstvo s předloženým návrhem územního plánu v těchto lokalitách souhlasí.“

Z výše uvedeného je dle stěžovatele zřejmé, že ani v této otázce nebyl porušen zákonný postup při zpracování a schvalování příslušného územního plánu tak, jak dovozuje krajský soud.

Nad rámec výše uvedeného stěžovatel konstatuje, že pokud by se soud blíže seznámil se zábořem jednotlivých zemědělských pozemků, musel by přinejmenším konstatovat, že se prakticky ve všech případech jedná o pozemky nacházející se v návaznosti na území, které je již plně nebo zčásti zastavěno. Skutečnost, že krajský soud konstatuje, že u plochy Z7-1 není uvedeno žádné odůvodnění záboru ZPF, pak samozřejmě vyplývá i ze skutečnosti, že v předmětném územním plánu existuje více než 300 skupin jednotlivých ploch určených k novému zastavění a požadavek na odůvodnění v každém konkrétním případě by neúměrným způsobem zasahoval do efektivity a účelnosti odůvodnění územního plánu zvláště za stavu, kdy každé vynětí ze zemědělského půdního fondu je přezkoumáváno příslušným státním orgánem jak ve fázi územního plánování, tak v případě dalších fází ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 183/2006 Sb.

Nad rámec výše uvedeného konstatování k procesu vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch stěžovatel konstatuje, že rozsudek krajského soudu je v napadené části nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění.

Jak bylo výše konstatováno, krajský soud zrušil pouze část územního plánu ve vztahu k ploše Z7-1, a to k návrhu navrhovatele b), když konstatuje, že jeho aktivní legitimace je dána tím, že jeho pozemek parc. č. 1108 v k. ú. Bukov, je oddělen od nově zastavitelné části plochy Z7-1 pouze pozemní komunikací, a že součástí této plochy je i zábor zemědělského půdního fondu v rozsahu 0,052 ha zařazeného do V. třídy ochrany. Krajský soud současně konstatuje, že v důsledku toho nelze vyloučit, že mohou být vlastnická práva k pozemku parc. č. 1108, k. ú. Bukov územním plánem dotčena.

K výše uvedenému je dle stěžovatele třeba uvést, že, jak již NSS konstatoval ve svém rozhodnutí č. j. 2 Ao 2/2006 - 62, při řízení ve smyslu § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní rád správní, ve znění pozdějších předpisů, je aktivní legitimace založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy s tím, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné a navrhovatel tedy musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech, ne jen uvádět námitky procesního rázu. NSS ve svém usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 a rozsudku č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 rovněž konstatuje, že přípustnost návrhu ve smyslu § 101a) s. ř. s. je dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv a nemá přitom oprávnění podat „actio popularis“.

Navrhovatelé ve svém původním návrhu a rovněž v kasační stížnosti proti původnímu rozsudku krajského soudu v rámci odůvodnění návrhu na zrušení části územního plánu týkající se nově zastavitelných ploch dovozují ohrožení svých vlastnických práv pouze ze skutečností týkajících se dopravního radiálního okružního systému a obchvatu Strážek. V těchto částech však byl územní plán předchozím rozhodnutím soudu zrušen, takže tato námitka je dle stěžovatele pro posouzení důvodnosti ohrožení vlastnických práv navrhovatele b) zcela irelevantní. Jiné důvody ohrožení vlastnických práv navrhovatele b) ani v žalobě ani v dalším řízení uvedeny nejsou. Stěžovatel uvádí, že navrhovatel b) uplatnil k výše uvedenému svůj nesouhlas v rámci uplatněné námítky číslo 191 s tím, že uvedl, že nesouhlasí s určením parcely č. 1113, k. ú. Bukov k využití jako OV-KM, což odůvodnil tím, že tato parcela je v prudkém svahu a její využití v udávaném smyslu není prakticky možné, a jednak tím, že se nachází nad jeho parcelou č. 1108, k. ú. Bukov, přičemž při hypoteticky malém či středním komerčním využití může dojít k nevratnému porušení či znečištění jeho parcely. Této námitce pak bylo částečně vyhověno s tím, že plocha parcely č. 1113 v k. ú. Bukov s využitím OV-KM byla zmenšena na polovinu tak, že takto zastavitelná plocha navazuje na parcelu č. 1116/2, k. ú. Bukov (kde aktuálně stojí provoz autoservisu), a zbylá část plochy parcely č. 1113 byla zařazena jako SM-NL. Částečným vyhověním námitce navrhovatele b) pak dle stěžovatele

pokračování

fakticky padla jeho obava z nevratného porušení nebo znečištění jeho parcely č. 1108 k. ú. Bukov, neboť část zařazená do využití OV-KM na tento pozemek bezprostředně nenavazuje. Jeho první námitka je námitkou týkající se možnosti praktického využití, která bude případně řešena v dalších fázích případného územního a stavebního řízení.

Nelze tedy dle stěžovatele než konstatovat, že ve vztahu k předmětné části územního plánu týkající se nově zastavitelné plochy označené Z7-1 neuvedl navrhovatel b) žádné konkrétní důvody, které by odůvodňovaly ohrožení jeho vlastnických práv a které by v době posouzení této otázky krajským soudem byly relevantní.

Dle stěžovatele se krajský soud rovněž nezabýval otázkou, zda zrušením příslušné části územního plánu nedojde či nemůže dojít k ohrožení práv a povinností těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy způsobilo újmu na jejich vlastních právech. K tomu uvádí nad rámec doposud zjištěvaného skutkového stavu, že již před zpracováním předmětného územního plánu byl projednáván návrh vlastníka parc. č. 1116 v k. ú. Bukov na změnu původního územního plánu ve vztahu k parcele č. 1113 v k. ú. Bukov v souvislosti s jím plánovanou výstavbou. Krajský soud se však okolnostmi, které měl na základě zrušovacího rozhodnutí NSS zkoumat, vůbec nezabýval, a tedy rovněž také nezdůvodnil, zda a případně v jakém rozsahu jsou práva takto dotčených osob ohrožena či narušena.

Dále stěžovatel uvádí, že v předmětné ploše Z7-1 se nachází ze zemědělského půdního fondu pouze část o rozloze 0,052 ha zemědělské půdy, a to zařazené do V. třídy ochrany. Jedná se tedy o zemědělskou půdu s velmi nízkou produkční schopností, většinou pro zemědělské účely postradatelnou tak, jak je ostatně uvedeno v odůvodnění kapitoly 10 „Vyhodnocení předpokládaných výsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkce lesa“. S ohledem na rozsudek NSS č. j. 1 AOs 1/2013 - 85, který stanoví, že obecné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu je možné akceptovat ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), má stěžovatel za to, že výše citované obecné odůvodnění je pro zdůvodnění záboru předmětné části plochy Z7-1 dostatečné, a závěr krajského soudu je v tomto směru nesprávný a tedy nezákonný.

Pokud se týká výroku pod bodem VII. napadeného rozsudku, ve kterém krajský soud rozhodl o povinnosti náhrady nákladů řízení ve vztahu k navrhovateli b), tento napadá stěžovatel v souvislosti s výše uvedeným a návrhem na zrušení bodu V. rozsudku krajského soudu.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, kterým zruší výroky V. a VII. rozsudku krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení.

III. Vyjádření navrhovatele b) ke kasační stížnosti

Ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatel b) uvedl, že ustanovení § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona, požaduje, aby součástí odůvodnění územního plánu zpracovaného pořizovatelem bylo vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. V souladu s ustanovením § 3 správního řádu se tak měl stěžovatel uvedeným vážně zabývat a důvodnou pochybnost při vydání územního plánu prokázat, že veškeré v současnosti zastavěné území je efektivně využito a je tedy výrazná potřeba vymezit nové zastavitelné plochy, a to nejen obecně, ale v konkrétním navrhovaném rozsahu. Mělo být zdůvodněno, proč je potřeba vymezit nové zastavitelné plochy právě v takovém rozsahu, v jakém jsou navrhovány. Územní plán města Ústí nad Labem se však dle navrhovatele b) v relevantní

kapitole 9 vůbec nezabývá tím, jestli a do jaké míry jsou využity dosud vymezené zastavitelné plochy, a je tak v rozporu s požadavky § 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona. Nejenže však důležitá část odůvodnění chybí, i to, co je v Územním plánu města Ústí nad Labem obsaženo, je vnitřně rozporné. Kapitola 9. Odůvodnění Územního plánu města Ústí nad Labem odkazuje, pokud jde o potřebu vymezení nových zastavitelných ploch, na demografický rozbor uvedený v kapitole odůvodnění 7.1.3 Demografie, jak uvádí i stěžovatel. V ní je proveden výpočet potřeby nových bytů pro roky 2020-2030, ze kterého vyplývá, že je třeba vymežit – včetně rezervy – cca 226,4 ha nových rozvojových ploch určených k bydlení.

Z výpočtu potřeby ploch pro rodinné a bytové domy je zřejmé, že do roku 2030 má být včetně zmiňované 60 % rezervy v řešeném území potřeba 81,8 ha ploch pro rodinné domy a 144,6 ha pro bytové domy (celkem tedy výše zmíněných 226,4 ha pro plochy k bydlení). Přitom bylo Územním plánem města Ústí nad Labem vymezeno celkem 231 ha ploch s indexy BI a BI1, tedy ploch určených pro stavbu rodinných domů, což je zcela v rozporu s provedeným výpočtem. Rodinné domy je nadto podle ÚP města Ústí nad Labem možné stavět také na dalších plochách, zejména na plochách s indexy SM-V (celkem vymezeno 15,8 ha nových ploch), SM-R (13,3 ha), SM-K (40,8 ha) a BV (4,7 ha), což rovněž nekoresponduje s provedeným výpočtem a samo o sobě způsobuje nadsazení množství nově vymezovaných zastavitelných ploch. Tento rozpor není nikde odůvodněn.

Celkově má přitom v souladu s textem kapitoly 9. odůvodnění dojít pro účely vymezení nového zastavitelného území k záboru zemědělské půdy o rozloze cca 382,5 ha (pozn. navrhovatele b) - kapitola 9. ani neuvádí celkovou rozlohu nově vymezovaného zastavitelného území, uvádí pouze rozlohu záboru ZPF). K potřebě vymezení dalších minimálně 156 ha zastavitelného území se kapitola 9. vůbec nevyjadřuje.

Navíc, již samotná výše rezervy 60 % nekoresponduje s metodickým pokynem Ministerstva pro místní rozvoj a její zvolení v právě této výši není nijak odůvodněno.

Skutečnost, že nově vymezované zastavitelné plochy ani nekorespondují s reálnou potřebou, ilustrují i neúspěšné pokusy z posledních let prodat některé lukrativní stavební parcely, např. pozemek ve vzdálenosti cca 200-300 metrů od nemovitosti navrhovatele b) v městské části Skorotice, tj. jedné z městských částí, kde územní plán vyznačil nejvíc zastavitelných ploch na polích a lukách. Přitom právě aktivitou trhu stěžovatel argumentoval při stanovení výše rezervy 60 %. (v kapitole odůvodnění 7.1.3 Demografie, na str. 322, stěžovatel uvádí „Obecně by mělo platit, že čím aktivnější je trh s nemovitostmi v daném místě, tím větší by měla být rezerva. V případě Ústí nad Labem – krajského města s téměř 100 tis. obyvateli – lze doporučit rezervu cca 60 %.“).

Pokud jde o stěžovatelem uváděný nesoulad mezi navrhovatelem tvrzeným úbytkem obyvatel a skutečností, podotýká navrhovatel b), že i samotná kapitola odůvodnění Územního plánu města Ústí nad Labem 7.1.3 Demografie, na kterou stěžovatel odkazuje, obsahuje prognózy, dle kterých bude počet obyvatel Ústí nad Labem klesat (srov. tabulku na straně 319 odůvodnění, ze které je zřejmé, že odborný odhad počtu obyvatel města k rokům 2025 i 2030 je mírně nižší než počet obyvatel v současnosti). V návrhu Územního plánu města Ústí nad Labem, který byl předložen veřejnosti k námitkám a připomínkám před veřejným projednáním, zcela chyběly údaje o výměře parcel nově vymezovaných jako zastavitelné území (srov. tabulky s výměrou na str. 7-24 odůvodnění napadeného Územního plánu města Ústí nad Labem a tabulky bez výměry na str. 8-28 Návrhu Územního plánu Ústí nad Labem). Dotčení vlastníci a veřejnost tak byli zkráceni ve svém právu podávat námitky a připomínky, protože jim nebyly předloženy relevantní informace. Pokud jde o (ne)dostatečnost odůvodnění odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, uvádí stěžovatel, že toto bylo dostatečné, neboť

pokračování

obdržel od Ministerstva životního prostředí souhlasné stanovisko k vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu. Navrhovatel b) uvádí, že souhlasné stanovisko příslušného orgánu státní správy hájícího specifické veřejné zájmy – zde ochranu zemědělského půdního fondu – je jednou ze zákonných podmínek toho, aby byly v rámci územního plánu vymezovány plochy náležející do zemědělského půdního fondu jiným způsobem využití. To nic nemění na zákonném požadavku, aby se stěžovatel zabýval potřebou takového budoucího odnětí, aby bylo učiněno zadost § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu – „jen v nezbytných případech“. Z Územního plánu města Ústí nad Labem však vůbec nevyplývá, z čeho stěžovatel dovodil, že se o takový nezbytný případ jedná. Územní plán, u něhož navíc dle navrhovatele b) nebyla prokázána nezbytnost vymezení nových zastavitelných ploch, ani nemůže představovat nezbytný případ, kdy by muselo dojít k odnětí ze zemědělského půdního fondu.

V této souvislosti také navrhovatel b) opětovně poukazuje na společné metodické doporučení Odboru územního plánování MMR a Odboru ochrany horninového a půdního prostředí MŽP z července 2011 („Vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond v územním plánu“), ve kterém se uvádí: „v souladu s ustanovením § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF, ve znění pozdějších předpisů, je nezbytné, aby v textové části odůvodnění byly uvedeny případné varianty, jejich srovnání s výsledným řešením a náležitě zdůvodnění navrženého řešení.“ Nic takového ÚP Ústí nad Labem neobsahoval.

Závěrem navrhovatel b) uvádí, že spolu s ostatními navrhovateli ve svém návrhu na zrušení Územního plánu města Ústí nad Labem navrhovali zrušit všechny nově vymezované zastavitelné plochy, neboť při jejich vymezování došlo k celé řadě vážných pochybení. Jednalo se dle jejich přesvědčení o nezákonnosti natolik rozsáhlé a závažné, že jsou samy o sobě důvodem, aby byl v těchto částech územní plán Ústí nad Labem zrušen.

V dalším odkazuje navrhovatel b) na argumentaci uvedenou v předmětné věci ve svých předchozích podáních (návrhu na zrušení Územního plánu města Ústí nad Labem, kasační stížnosti, podaných vyjádřeních).

Vzhledem ke shora uvedenému navrhovatel b) navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

Ostatní navrhovatelé ke kasační stížnosti své vyjádření nepodali.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud projednává kasační stížnost v téže věci opakovaně, nejprve se zabýval přípustností kasační stížnosti.

Kasační stížnost v zásadě není přípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem [§ 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Základním smyslem této úpravy je, aby se Nejvyšší správní soud nemusel opakovaně zabývat týmiž případy (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Výjimku z uvedeného pravidla obsahuje § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je přípustná, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku.

Nepřípustnost kasační stížnosti se tedy týká především otázek, které Nejvyšší správní soud v téže věci závazně posoudil, resp. mohl posoudit (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Toto omezení je odrazem závaznosti právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby revidoval svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci (srov. také usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

V nyní posuzované věci stěžovatel sice výslovně neuvádí, že krajský soud se neřídil závazným právním názorem vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku, nicméně lze tuto námitku v obsahu kasační stížnosti shledat. Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovedla nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky z aplikovatelnosti tohoto ustanovení. Přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané jiným stěžovatelem, resp. druhým účastníkem řízení) je typicky omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud dosud v téže věci neřešil, protože to nebylo třeba či to ani nebylo možné. I tyto důvody kasační stížnost obsahuje.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Dle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené výroky rozsudku krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud vybočil z mezí, které pro další řízení vymezil ve zrušujícím rozsudku, resp. že by krajský soud věc neposoudil v intencích závazného právního názoru, který Nejvyšší správní soud vyslovil.

Co se týká aktivní procesní legitimace navrhovatele b), v bodu 3 odůvodnění (nezákonné vymezování nových zastavitelných ploch a rozpor s požadavky na ochranu zemědělského půdního fondu), který odůvodňuje napadený V. bod výroku rozsudku, krajský soud v novém rozsudku dospěl k aktivní procesní legitimaci navrhovatele b), přitom vycházel zejména z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, které se touto otázkou podrobně zabývalo. Rozšířený senát v tomto usnesení mimo jiné konstatoval: „Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou

pokračování

aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že navrhovatel b) dovozuje ohrožení svých vlastnických práv pouze ze skutečností týkajících se dopravního radiálního okružního systému a obchvatu Strážek, a proto není oproti této části územního plánu procesně legitimovaný. Byť na první pohled to tak z navrhovatelem podaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyplývá, nicméně na straně 18 společného návrhu navrhovatelé uvádějí, že jsou v důsledku vymezení neúměrného množství nových zastavitelných ploch přímo dotčeni na svých právech, a odkazují na předchozí návrhové body, kde mimo jiné navrhovatel b) uvádí jako dotčené subjektivní právo vlastnické právo, tedy skutečnost, že je vlastníkem územním plánem dotčené nemovitosti. Navrhovatelé dále konkretizují dotčení svých práv existencí přímých a nepřímých vlivů na jejich pozemky.

Vzhledem ke skutečnosti, že pozemek navrhovatele b) je oddělen od plochy Z7-1 pouze pozemní komunikací, je hrozba zkrácení navrhovatelových absolutních práv vlastnických myslitelná, pravděpodobná i představitelná, může se jednat zejména o některé formy emisí.

Povaha napadeného opatření obecné povahy tak ve spojení s právní pozicí navrhovatele b) skýtá dostatek důvodů k závěru, že k dotčení právní sféry navrhovatele b) skutečně mohlo dojít.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k názoru, že navrhovatel b) v návrhu na zrušení opatření obecné povahy relevantně tvrdil dotčení na svých právech, a to nejen vůči dopravnímu radiálnímu okružnímu systému (jak tvrdí stěžovatel), ale i vůči nezákonnému vymezení nové zastavitelné plochy Z7-1 v rozporu s požadavky na ochranu zemědělského půdního fondu, i vůči této části územního plánu mu proto svědčila aktivní procesní legitimace.

Krajský soud se dále zabýval procesem přijímání návrhu územního plánu a konstatoval, že návrh územního plánu vůbec neobsahoval v odůvodnění kapitolu věnující se vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch [§ 53 odst. 5 písm. d) stavebního zákona]. Toto vyhodnocení nebylo v návrhu územního plánu obsaženo ani jako součást některé z jiných kapitol. Tuto kapitolu obsahuje až samotný územní plán (str. 436). V této stručné kapitole je však potřeba nových zastavitelných ploch pouze obecně zdůvodněna tím, že se v roce 2005 otočil depopulační trend a počet obyvatel města začal růst, a to s odkazem na kapitolu 7.1.3 Demografie. Při dimenzování ploch pro výstavby bytů v bytových domech se vychází z průměrného ukazatele cca 250 m² na byt. Krajský soud dále uvádí, že „tato potřeba není nijak blíže vysvětlena, ani není žádný prostor věnován dalším podstatným skutečnostem, například, že ještě v roce 1990 byl v Ústí nad Labem stav obyvatel ve výši 106 538 (maximum), kteří nějak museli uspokojovat svoji bytovou potřebu, zatímco ke dni 31. 12. 2008 (poslední údaj v územním plánu) byl stav obyvatel 95 289 (str. 307-308 územního plánu). Chybí tak zcela úvaha, z čeho se dovozuje potřeba další bytové výstavby.“

Na základě uvedeného krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel zatížil průběh pořizování územního plánu vadou, když návrh územního plánu předložený k veřejnému projednání nebyl úplný, neboť neobsahoval vůbec vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, a nedošlo ke zdůvodnění nutnosti vymezení zastavitelných ploch i na zemědělské půdě, natož pak ke zvážení, zda nejde stejný záměr řešit vymezením příslušných ploch v jiných částech města, čímž nebyly dodrženy povinnosti stanovené ustanovením § 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Krajský soud posoudil význam uvedených pochybení stěžovatele ke všem konkrétním okolnostem, a dospěl k závěru, že se jedná o vady, které jsou důvodem pro zrušení dotčené části opatření obecné povahy při přiměřeném použití § 76 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud neshledal v hodnocení krajského soudu pochybení, pokud krajský soud dospěl k závěru, že zde jsou závažné důvody spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem upravujících proces přijímání územního plánu a jeho obsah. Lze zde odkázat např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, který navazoval na výše uvedené usnesení rozšířeného senátu, v němž se konstatuje: „Rozšířený senát ve svém citovaném usnesení takové závažné důvody blíže nespécifikoval; z jeho argumentace však vyplývá, že by se muselo jednat o skutečnost nebo zájem, který by převážil nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny. Rozhodující první senát je přesvědčen, že za tyto závažné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Zda se jedná o závažný důvod, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení...“

Krajský soud tedy nepochybil, pokud zjištěné vady týkající se vymezení zastavitelných ploch a ochrany zemědělského půdního fondu v návrhu územního plánu vyhodnotil jakožto porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem upravujících proces přijímání a obsah územního plánování, a na základě na základě toho část opatření obecné povahy k návrhu navrhovatele b) zrušil. Je třeba nepochybně odlišovat vady procesu přijímání opatření obecné povahy a vady opatření obecné povahy samotného, a to nejen proto, že v tomto případě se návrh územního plánu, který byl veřejně projednáván, od samotného územního plánu v této části markantně odlišuje. Přestože tedy navrhovatel b) namítal v zásadě vady územního plánu (nikoli vady procesu jeho přijímání), krajský soud nepochybil, pokud přihlédl rovněž k vadám při přijímání územního plánu, které nebyly v návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhovateli namítány, neboť se jednalo o pochybení nikoli bez významu pro samotnou podobu výsledného opatření obecné povahy v předmětné části.

Nelze přisvědčit stěžovateli, že krajský soud není oprávněn se demografickou studií, jejími závěry a závěry z ní vyvozenými vůbec zabývat. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že k věcnému přezkumu závěrů demografické studie nejsou soudy nejen dostatečně odborně vybaveny, ale ani jim nepřísluší do ní zasahovat. Nicméně jsou oprávněny k přezkumu postupu, jakým se k závěrům z demografické studie dospělo, a zda jsou tyto závěry řádně odůvodněny přezkoumatelným způsobem, aby s nimi bylo možno účinně polemizovat.

Ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé důvody, proto je shledal soud v této části nepřezkoumatelným (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud dospěl po přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu k závěru, že námitky stěžovatele nejsou důvodné. Krajský soud posoudil věc v intencích právního názoru, k němuž byl předchozím zrušujícím rozsudkem zdejšího soudu zavázán; postupoval –li krajský soud přiměřeně podle § 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s., byl jeho postup lege artis.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; navrhovatel, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení, které mu v řízení o kasační stížnosti vznikly, v souladu s vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátní

pokračování

tarif. Odměna právního zástupce za jeden úkon právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti k výzvě soudu; § 11 odst. 1 písm. d (advokátního tarifu) činí 3100 Kč, paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) činí 300 Kč; celkem tedy 3400 Kč. Protože právní zástupce je plátcem DPH, zvyšuje se odměna o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tj. 714 Kč; celkem tedy činí náhrada nákladů řízení 4114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. dubna 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu