



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatelů **a) L. S., a b) J. S.**, zastoupených Mgr. Martinem Horákem, advokátem, se sídlem Jandova 8, 190 00 Praha 9 - Prosek, proti odpůrci: **Obec Petrov**, se sídlem Hlavní 30, 252 81 Petrov, zastoupenému JUDr. Ivanou Kožíškovou, advokátkou, se sídlem Buzulucká 6, 160 00 Praha 6, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011-Územní plán Petrova, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 29. 3. 2011 pod č. j. 00311/2011/OÚ, v řízení o **kasačních stížnostech odpůrce a navrhovatelů** proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2014, č. j. 50 A 7/2014 - 104,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost odpůrce **s e z a m í t á .**
- II.** Kasační stížnost navrhovatelů **s e z a m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. 464/22 a parc. č. 93/1 (veden ve zjednodušené evidenci) v k. ú. Petrov u Prahy (dále též „sporné pozemky“) a dále několika desítek dalších pozemků, které se nacházejí v území regulovaném opatřením obecné povahy č. 1/2011 - Územní plán Petrova, schváleném zastupitelstvem odpůrce dne 29. 3. 2011 pod č. j. 00311/2011/OÚ a účinném ode dne 15. 4. 2011 (dále jen „územní plán“ nebo „opatření obecné povahy“). Územním plánem byla změněna původní funkční využitelnost sporných pozemků ze zastavitelných ploch na nezastavitelné plochy, konkrétně byly přeřazeny z původní kategorie BI – bydlení v rodinných domech – příměstské – do kategorie NZT – plochy zemědělské – trvalé travní porosty.

[2] Tento územní plán navrhovatelé napadli u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) dne 9. 4. 2014 návrhem na jeho zrušení podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), jako celku, podpůrně pak alespoň jeho částí vymezujících nezastavitelné plochy A13 na parc. č. 464/22 a A3 na parc. č. 93.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl navrhovatelům v části týkající se pozemku p. č. 464/22, v níž územní plán zrušil (výrok I.), ve zbylém rozsahu však návrh zamítl (výrok č. II), přičemž žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení (výrok III.).

II. Kasační stížnosti

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu obdržel Nejvyšší správní soud dne 2. 7. 2014 kasační stížnost odpůrce a dne 3. 7. 2014 kasační stížnost navrhovatelů. Zatímco odpůrce napadl rozsudek co do výroku I., navrhovatelé se domáhají jeho zrušení ve výroku II. a III.

[5] Jak odpůrce, tak navrhovatelé, se vzájemně vyjádřili ke svým podáním, přičemž odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatelů rozvedl některé námitky obsažené ve své kasační stížnosti. Z důvodu přehlednosti uvede Nejvyšší správní soud každou námitku odpůrce a navrhovatelů samostatně ve vztahu k vyjádření protistrany, spolu s jejich vypořádáním zdejším soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování obou kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými. Důvodnost každé kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

[7] Kasační stížnost odpůrce není důvodná.

[8] Kasační stížnost navrhovatelů není důvodná.

III. 1. Posouzení kasační stížnosti odpůrce

[9] Odpůrce svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. a tvrdí a) nezákonnost rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky; b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, ze které krajský soud vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; c) nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. míří na vady řízení před správním orgánem, pro které měl soud rozhodnutí správního orgánu zrušit. Vady vytýkané odpůrcem rozsudku krajského soudu nelze pod tento důvod podřadit.

[10] Odpůrce tvrdí, že rozhodnutí krajského soudu je nezákonné a v rozporu se základními zásadami správního soudnictví (*zásadou legality, materiální pravdy, zákazem zneužití správního uvážení,*

pokračování

zásadou správnosti a přesvědčivosti správního rozhodnutí, zásadou nestrannosti, jako i zásadou ochrany práv a zájmů adresátů veřejné správy a zásadou legitimního očekávání), a to obecně s odkazem na předchozí rozhodnutí krajského a zdejšího soudu v obdobných věcech, resp. týkajících se rovněž napadeného územního plánu (jak vyplynulo až z repliky odpůrce). Při přezkoumání konkrétních námitek odpůrce (jak jsou označeny níže) proto zdejší soud přihlížel, zda k porušení uvedených zásad, relevantních ve vztahu k postupu krajského soudu v dané věci, došlo či nikoliv.

[11] Navrhovatelé ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce uvedli, že odpůrcem vymezené kasační důvody neodpovídají obsahu kasační stížnosti, jsou nekonkrétní a není patrné, jaká skutková podstata nemá dle odpůrce oporu ve spisech, a z jakého důvodu je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, přičemž ohledně pozemku p. č. 464/22 se ztotožňují s názorem krajského soudu o nepřiměřenosti zásahu do svých práv. Považují kasační stížnost odpůrce za zcela nedůvodnou a navrhují její zamítnutí.

1. A) Skutkové závěry o charakteru pozemku p. č. 464/22

[12] Odpůrce tvrdí, že krajský soud provedl test proporcionality a konstatoval v rozsudku, že cíl vytknutý zastupitelstvem v podobě redukce zastavitelných ploch je cílem spadajícím do pravomoci zastupitelstva a je opřen o legitimní a zákonné důvody, jak vyplynulo z rozsudků dříve vydaných při přezkoumání tohoto územního plánu, a změna funkčního využití i sporných pozemků navrhovatelů umožňuje tento cíl naplnit. Výběr pozemků, které byly zařazeny mezi nezastavitelné, neshledal ani diskriminačním. Brojí proto proti skutkovým zjištěním krajského soudu, na základě nichž dospěl k závěru, že o jinou situaci (stran dopravní dostupnosti a návaznosti na stávající zástavbu, k níž je vedena potřebná infrastruktura) jde u pozemku p. č. 464/22, který neměl být územním plánem vyjmut ze zastavitelných ploch. Neztotožňuje se zejména s jeho srovnáním se zastavitelnou plochou Z5, neboť oblast Z5 je nepoměrně menší, došlo zde k omezení budoucí zástavby, pozemek je plně zasít'ován a je možné na něm vystavit pouze jeden rodinný dům.

[13] Nesouhlasí dále s tím, že by byl sporný pozemek dopravně dostupný, neboť dle odpůrce by zde musela být vybudována dvoupruhová komunikace, protože tam žádná není a hlavní silnice dopravní obslužnost pro tento pozemek nezajišťuje. Pozemek není ani napojen na technickou infrastrukturu – vše by muselo být k pozemku dovedeno na náklady obce.

[14] Krajský soud sice neupřel odpůrci ústavní právo rozhodovat o tom, kde bude zastavitelné území obce končit, uznal, že legitimní očekávání navrhovatelů zcela vymizelo, ale i tak shledal jejich vlastnické právo novým vymezením využitelnosti pozemku nepříznivě dotčené, a vytýká odpůrci, že omezení zastavitelnosti sporného pozemku nedostatečně odůvodnil, neuvedl však v čem.

[15] Závěrem odpůrce uvádí, že podmínku zastavitelnosti tak, jak ji konstruuje krajský soud, splňují takřka všechny pozemky. Potom by ale nešlo o žádném pozemku konstatovat, že je nezastavitelný a změnit jeho využitelnost. Do úvahy o zastavitelném území je nutné brát dopravní obslužnost a technickou infrastrukturu obce, která je již nyní na hranici svých kapacit (ČOV), jakož i naplnění kapacity mateřské a základní školy, když je spádovou oblastí i pro městy Davle.

[16] Navrhovatelé ve vyjádření těmto námitkám oponují, neboť dostupnost pozemku z hlediska dopravní a technické infrastruktury je dostatečná a odůvodnění krajského soudu je v tomto ohledu přesvědčivé, což vyplývá také z podkladů, které předložil sám odpůrce.

Navrhovatelé zdůrazňují, že jim není zřejmé, z čeho odpůrce dovozuje nutnost financovat výstavbu technické infrastruktury svými prostředky.

[17] Co se týče kapacity dopravní obslužnosti, technické infrastruktury a mateřské i základní školy, pak navrhovatelé předně namítají, že toto odpůrce uvedl až ve své kasační stížnosti, tudíž opožděně, a Nejvyšší správní soud k těmto námitkám nemá přihlížet. Nadto jsou tato tvrzení nepravdivá, neboť obec mateřskou a základní školou vůbec nedisponuje (naopak městys Davle je spádovou oblastí pro obec Petrov u Prahy) a zatížení technické infrastruktury, konkrétně čističky odpadních vod, není navrhovatelům známo, je však zde napojena asi jen třetina obce. Navíc lze řešit například domovní čističkou odpadních vod, což je však otázka samotného povolovacího řízení.

[18] Výklad pojmu „zastavitelnost pozemku“ krajským soudem není dle navrhovatelů tak široký, jak tvrdí odpůrce. Naopak jej považují za příliš restriktivní, když krajský soud neshledal nepřiměřený zásah do jejich práv také u druhého pozemku p. č. 93/1. Odpůrce nerespektoval zákonné mantinely při vymezení zastavitelných a nezastavitelných ploch, proto zcela oprávněně zasáhla moc soudní, přičemž i tento zásah považují navrhovatelé za zdrženlivý, neboť předně požadovali zrušení celého územního plánu pro jeho nezákonnost.

[19] Námitky odpůrce Nejvyšší správní soud neshledal důvodné.

[20] Krajský soud, obdobně jako v dřívějších jeho rozsudcích (č. j. 50 A 4/2012 – 97, č. j. 50 A 3/2014 - 52) a v rozsudcích zdejšího soudu (č. j. 4 Ao 7/2011 - 75, č. j. 4 Ao 6/2011 - 91) vydaných při přezkoumání téhož nového územního plánu, vyjádřil ve vztahu k cíli vytknutému zastupitelstvem v podobě redukce zastavitelných ploch v novém územním plánu, že tento cíl je cílem spadajícím do pravomoci zastupitelstva a je opřen o legitimní a zákonné důvody. Obecně, ve vztahu k územnímu plánu jako celku a pozemkům, jichž se dotkly změny funkčního využití spočívající v redukci zastavitelného území (včetně i pozemků navrhovatelů) neshledal jejich výběr diskriminačním. Jestliže v dílčí části, stran konkrétního pozemku navrhovatelů p. č. 464/22, vytkl krajský soud odpůrci nedostatek důvodů pro jeho vyřazení z původně zastavitelné plochy, a zejména ve srovnání s pozemkem, v němž byla nově zastavitelná plocha Z5 vymezena, tento postup odpůrce před krajským soudem z hlediska proporcionality neobstál, nepopřel tím svůj předchozí závěr, ale dbal zásady, aby ve srovnatelných případech bylo rozhodováno stejně a současně zásady zdrženlivosti, jíž se zásahy soudní moci v řízení o přezkoumání rozhodnutí územní samosprávy řídí.

[21] Navrhovatelé v námitkách proti návrhu nového územního plánu (např. vznesených k opakovanému veřejnému projednání dne 30. 9. 2010) napadali změnu funkčního využití sporných pozemků, odůvodněnou mj. dopravně obtížnou dostupností či možností napojení na inženýrské sítě. Toto rozporovali existencí účelové komunikace či přístupové cesty, existencí vedených inženýrských sítí (vodovod). Vyřazení pozemku p. č. 464/22 z ploch zastavitelných a naopak nové zařazení části pozemku č. 486, plochy Z5, do zastavitelných ploch s využitím bydlení v rodinných domech- příměstské (B1) napadali s tím, že se jedná o obdobné pozemky ve stejné části obce, přičemž pozemek parc. č. 486 dle původního územního plánu nebyl určen k zastavění. Odpůrce (k oběma sporným pozemkům) toliko uvedl, že jejich alokace a stav veřejné dopravní a technické infrastruktury neumožňuje jejich dostatečné kapacitní připojení. K lokalitě Z5, že umožňuje zástavbu pouze jediným RD s napojením na stávající kapacitní dopravní a technickou infrastrukturu, kdežto na pozemku č. p. 464/22 o výměře 0,68 ha by mohlo být realizováno až 8RD, kde k tomu není odpovídající infrastruktura.

pokračování

[22] Krajský soud (viz str. 22 a 23 napadeného rozsudku) jinou situaci (oproti pozemku p. č. 93/1) jednoznačně vymezil, pozemek shledal „dobře dopravně dostupný, neboť na jeho hranu s pozemkem p. č. 464/2 je přivedena vyasfaltovaná komunikace. Pozemek bezprostředně navazuje na novou zástavbu v obci, pod sousední ulicí Nové bytovky (vyjma samotné krátké odbočky k pozemku navrhovatelů) je vedena potřebná infrastruktura v podobě vodovodu, dešťové a splaškové kanalizace, na hraně pozemku (přesněji řečeno z druhé strany potenciální komunikace navazující na odbočku z ulice Nové bytovky) je vedeno elektrické vedení 22 kV. Pozemek je situován ve svahu nad hlavní silnicí směrem k sedlu mezi vrcholem Dábel a vyvýšeninou na východním konci obce Petrov. S ohledem na umístění nad obcí je nepochybně pravdou, jak se uvádí v odůvodnění napadeného územního plánu na str. 10, že by šlo o výstavbu na pohledově exponovaném místě. Nepatřičně však vyznívá argumentace, že by šlo o výstavbu stranou hlavní urbanizované části Petrova a oddělené navrhovanou přeložkou hlavní silnice. Pozemek p. č. 464/22 totiž bezprostředně navazuje na stávající obytnou zástavbu ve východní části Petrova, kterou odpůrkyně hodlá tak jako tak rozšiřovat novou zástavbou v plochách Z4 a Z5. Přitom nově vymezovaná plocha Z5 má identické parametry, kterými územní plán argumentuje v neprospěch zastavitelnosti pozemku p. č. 464/22, neboť se nachází v podstatě na vrcholku vyvýšeniny na východní straně obce. Právě v kontrastu s plochou Z5 lze jen stěží nalézt rozumné argumenty, proč má být přípustná výstavba osamocené domy na severním konci ulice K Severu (na severní straně zelené turistické stezky), když veškerá zástavba je jen na jižní straně této stezky, a naopak výstavba na pozemku navrhovatelů je nepřijatelná. Lze také připomenout, že pozemek p. č. 464/22 byl v původním územním plánu zařazen (na rozdíl od p. č. PK 93) do I. etapy výstavby, tj. i z tohoto důvodu je jeho vynětí ze zastavitelných ploch mnohem překvapivější. Pozemek p. č. 464/22 je sice rozlehlejší než plocha Z5 (v odůvodnění námitek navrhovatelů odpůrkyně uvádí, že může být určen pro zástavbu až osmi rodinnými domy), nicméně nejedná se o natolik rozlehlou plochu, že by její zastavění bylo vyloučeno. Ostatně počet nových rodinných domů lze územním plánem do jisté míry také regulovat.“

[23] Za této situace tak krajský soud uzavřel, že odpůrce nepředložil dostatečné důvody pro omezení zastavitelnosti pozemku p. č. 464/22, a proto nemůže přijaté omezení vlastnického práva obstát. Toto odůvodnění napadeného rozsudku ohledně jiné situace ve vztahu k pozemku p. č. 464/22 je přesvědčivé a má oporu ve schváleném územním plánu a jeho podkladech, a to jak v „Hlavním výkresu“, tak výkresu „Technická infrastruktura“ i v textové části územního plánu Petrova.

[24] Odpůrce rozporuje předně podobnost dotčeného pozemku se zastavitelnou plochou Z5, jeho námítky s ohledem na odůvodnění krajského soudu jsou zcela neopodstatněné. Krajský soud správně kvalifikoval podmínky pro zastavění pozemku p. č. 468, v němž byla vymezena zastavitelná plocha Z5 (o výměře 0,16ha) pro jeden rodinný dům, jako totožné s podmínkami pro zastavění pozemku p. č. 464/22. Pozemky se svou výměrou podstatně neliší, přičemž odpůrce neuvedl žádné důvody, proč neomezil zastavitelnost sporného pozemku stejně, jako to udělal v případě vymezení plochy Z5 na pozemku p. č. 468, namísto jeho úplného vyřazení ze zastavitelného území. V takovém případě neobstojí argumenty, že na pozemku p. č. 464/22 lze vystavit až osm domů a pro takovou zástavbu je existující dopravní a technická infrastruktura nedostatečná, na rozdíl od plochy Z5, kde lze postavit pouze jeden rodinný dům. Je otázkou, jak by bylo lze dostat u 8 domů požadované vzdálenosti od lesa, jak je požadováno pořizovatelem u RD v ploše Z5.

[25] Zdejší soud nemůže přisvědčit ani námítce, že na rozdíl od plochy Z5 není sporný pozemek dopravně dostupný, neboť by zde musela být vybudována dvoupruhová komunikace, protože tam žádná není a hlavní silnice dopravní obslužnost pro tento pozemek nezajišťuje. Z hlavní silnice není dopravně dostupná ani plocha Z5 a obslužnost obou pozemků je stejně „problematická“. Totožná situace pak nastává také při napojení obou pozemků na technickou infrastrukturu. V tomto ohledu musí Nejvyšší správní soud přisvědčit krajskému soudu,

že ve srovnání s plochou Z5 důvody vyřazení pozemku p. č. 464/22 ze zastavitelného území obce (opakované také v kasační stížnosti) nemohou obstát v testu proporcionality.

[26] Jako přiléhavé lze označit tvrzení navrhovatelů o nedůvodnosti námitek odpůrce, že by napojení pozemku na potřebnou infrastrukturu šlo nutně na náklad obce. Tato otázka je však relevantní až pro správní řízení navazující na vydání územního plánu, proto není nutné, aby se jí zdejší soud nějak podrobněji zabýval s výjimkou závěru, že ani tyto argumenty nebyly sto rozumně a dostatečně odůvodnit, proč odpůrce neponechal sporný pozemek (alespoň zčásti) v zastavitelném území. Výhrada, že sporný pozemek nenavazuje na novou zástavbu v obci (jak uvedl krajský soud), ale na zástavbu ze sedmdesátých let minulého století není z hlediska dopravní dostupnosti a možnosti napojení na technickou infrastrukturu relevantní, bylo-li určení zastavitelnosti pozemku co do rozsahu možné.

[27] Vytkl-li krajský soud odpůrci, že vyloučení dotčeného pozemku z ploch zastavitelných nedostatečně odůvodnil, z povahy věci nelze po soudu požadovat, aby sám presumoval, jaké důvody by mohly dostatečnými být a místo odpůrce je formuloval. Takové důvody musí vyplývat ze skutečnosti a odpůrce byl povinen je předložit. Protože se tak nestalo, nezbylo krajskému soudu než napadený územní plán v tomto rozsahu zrušit.

[28] Zdejší soud nesdílí názor navrhovatelů, že námitka odpůrce o nutnosti zohlednit jako kritéria zastavitelnosti pozemku (mimo blízkosti inženýrských sítí a komunikací) také další aspekty, je skutkové novum ve smyslu § 109 odst. 5 (dříve odst. 4) s. ř. s., ke kterému Nejvyšší správní soud nepřihlíží. Jak vyplývá například z rozsudku zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 4 Azs 1/2004 - 68, „*smyslem omezení stanoveného v § 109 odst. 4 s. ř. s., podle kterého ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřiblíží, je zamežit situaci, kdy by Nejvyšší správní soud rozhodoval o kvantitativně i kvalitativně bohatším návrhu stěžovatele, než o jakém mohl rozhodovat soud v předchozím řízení*“. Toto ustanovení směřuje primárně na stranu řízení, která návrh podala a která tak určuje, co bude předmětem řízení a čím se bude krajský soud zabývat. Odpůrce jako pasivně legitimovaná strana řízení před krajským soudem uplatňuje pouze taková tvrzení, jimiž reaguje na tzv. žalobní body navrhovatelů a jimiž se proti nim brání. V kasační stížnosti uplatněná námitka odpůrce je navíc pouze obranou proti závěrům krajského soudu a nejedná se o zcela novou skutečnost, jak se domnívají navrhovatelé. Odpůrce tím toliko doplňuje svá dosavadní tvrzení o oprávněnosti vyřazení sporného pozemku ze zastavitelného území. Aplikace citovaného ustanovení, v důsledku níž by Nejvyšší správní soud k argumentaci odpůrce vůbec nepřihlížel, by v dané situaci nebyla správná. Odpůrcem takto doplňované obecné důvody nijak nedoložené však nemohou zhojit vadnost jeho předchozího postupu tj. absenci dostatečného vypořádání námitek navrhovatelů stran nezařazení dotčeného pozemku do zastavitelné plochy i novým územním plánem, a to v kontrastu s plochou Z5.

[29] Zcela nelogicky pak vyznívají argumenty odpůrce, že podmínky zastavitelnosti pozemku, jak je vymezil krajský soud, splňuje prakticky každý pozemek v daném území. Pokud by tomu tak opravdu bylo, musel by krajský soud zrušit územní plán také co do rozsahu pozemku p. č. 93/1. K takovému závěru však nedospěl a naopak zde přisvědčil odpůrci.

1. B) Diskriminace ostatních vlastníků dotčených pozemků

[30] Další námitku vznesl odpůrce proti úvaze krajského soudu, který na jedné straně uznal redukci zastavitelných ploch území jako legitimní, racionální a nediskriminační, na druhé však územní plán co do pozemku p. č. 464/22 zrušil. Dle odpůrce lze takové konstrukci stěží přisvědčit, přičemž navrhovatelé tím získali neodůvodněné zvýhodnění vůči ostatním vlastníkům dotčených pozemků, kteří jsou tímto neoprávněně diskriminováni.

pokračování

[31] Navrhovatelé nesouhlasí s tím, že by byli neodůvodněně zvýhodněni. Ostatní dotčení vlastníci se mohli bránit též iniciováním soudního řízení o zrušení územního plánu. Ten, kdo byl v průběhu schvalování územního plánu či v navazujícím řízení diskriminován, jsou naopak právě navrhovatelé.

[32] Zdejší soud odkazuje na již uvedený závěr shora a dodává, že by bylo zcela absurdní tvrdit, že jsou navrhovatelé napadeným rozsudkem neoprávněně zvýhodněni vůči ostatním vlastníkům, jejichž pozemky byly územním plánem také vyňaty ze zastavitelného území. Každému svědčí ústavně zaručené právo domáhat se ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu. Pokud navrhovatelé tohoto práva využili, zatímco jiní vlastníci pozemků nikoliv (byť mohli), nelze toto klást k tíži navrhovatelů, neboť je na každém občanu, zda bude svá práva bránit a využije k tomu zákonem stanovené prostředky.

[33] Ačkoliv krajský soud uznal legitimitu cílů odpůrce spočívající v redukci zastavitelných ploch a neshledal důvody ke zrušení územního plánu jako celku, neznamená to, že by v důsledku obecné akceptace územního plánu nemohl zrušit jednotlivé jeho části, pokud jimi bylo nespravedlivě a neúměrně zasaženo do individuálních práv osob, které se v řízení před soudem domáhají ochrany. Krajský soud na str. 23 svého rozsudku také vysvětlil, že se právo obce rozhodovat o tom, kde bude končit její zastavitelné území, stává limitovaným, pokud už jednou rozhodla o zastavitelnosti určitého území. Nový zásah totiž musí obstát při posouzení proporcionality, kde se váží právo na samosprávu s právem vlastnickým. Jak bylo uvedeno výše, ve vztahu k pozemku p. č. 464/22 zásah (v podobě nového územního plánu) neobstál, neboť omezení vlastnického práva navrhovatelů nebylo řádně odůvodněno a přesáhlo tak spravedlivou míru, kterou lze ještě akceptovat. Na tomto místě se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s krajským soudem a druhou námitku odpůrce tudíž shledal také nedůvodnou.

1. C) Porušení ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona

[34] Odpůrce odkazoval na ustanovení § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle kterého lze změnou územního plánu vymezit další zastavitelné plochy pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Odpůrce tvrdí, že jej krajský soud svým rozhodnutím nutí toto zákonné ustanovení porušit a vymezit nové zastavitelné plochy, ačkoliv nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy není prokázána, protože takové plochy zejména ve stávající zástavbě jsou.

[35] Argumentaci tímto ustanovením považují navrhovatelé za účelovou. Rozhodnutím krajského soudu nedošlo k vymezení dalších zastavitelných ploch, ale byl pouze obnoven stav funkčního využití dle původního územního plánu a odpůrce tím není nucen k novému vymezení funkčního využití pozemků, může zůstat nečinný.

[36] Úvodem Nejvyšší správní soud podotýká, že když odpůrce odkazuje na ustanovení § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jde o odkaz na aktuální znění tohoto zákona (tj. ve znění novely provedené zákonem č. 350/2012 Sb., účinné od 1. 1. 2013). V souladu s ustanovením § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází soud při přezkumu opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu ke dni vydání opatření obecné povahy. Totožné ustanovení, na které odkazuje odpůrce, obsahoval také zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění účinném ke dni vydání napadeného územního plánu (dále jen „stavební zákon“), jednalo se však o odstavec 3, nikoliv odstavec 4 jak uvádí odpůrce. Z obsahu argumentace jasně vyplývá,

že odpůrce nemůže mít na mysli jiné ustanovení, než § 55 odst. 3 stavebního zákona, potažmo § 55 odst. 4 téhož zákona ve znění pozdějších předpisů.

[37] Argumentace odpůrce tímto ustanovením ve smyslu, jak ji předesílá, je irelevantní. Dle ustálené judikatury zdejšího soudu se povinnost prokázání nemožnosti využít zastavitelné území ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona vztahuje toliko na případy pořizování změny územního plánu, nikoliv na případy, kdy je pořizován zcela nový územní plán (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54, ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010 – 102, ze dne 4. 4. 2011, č. j. 8 Ao 1/2011 – 107, a ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AOs 6/2013 – 55; všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), to platí i pro situaci, kdy je zrušen v části nový územní plán. Jde o povinnost při pořizování změny územního plánu před jejím schválením, smyslem a účelem této úpravy je mj. zajistit stabilitu funkčního využití ploch, určenou územním plánem a vyloučit prováděnými změnami územního plánu „bezbréhé“ rozšiřování zastavitelného území obce. V daném případě rozhodnutím soudu byl zrušen v části (nový) územní plán; soud pak zavázal odpůrce, aby v této části území obce (která takto nemá územní plán pro tuto část území obce) znovu posoudil. Jen při zrušení části změny územního plánu platí územní plán v podobě před zrušenou změnou. Jen v případě zrušení části změny územního plánu je přípustné, aby zastupitelstvo rozhodlo novou změnu nepořizovat v případech, kdy tato část je samostatnou částí řešení. Jinak zastupitelstvo ohledně zrušené části územního plánu rozhoduje, jako kdyby pro tuto část území obec územní plán neměla. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2013 (tj. novely shora označené), které stanoví postup pro případ zrušení části územního plánu již explicitně.

1. D) Podmínky pro zrušení OOP

[38] Odpůrce v závěru znovu namítá, že krajský soud nerespektuje judikaturu zdejšího soudu, která stanoví podmínky pro zrušení opatření obecné povahy a příkladmo uvádí usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. Tvrdí, že krajský soud sám dospěl k závěru, že omezení vlastnických práv územním plánem bylo legitimní, jeho důvody se opírají o zákonné cíle, byly dodrženy zásady subsidiarity a minimalizace zásahu, přesto však územní plán v části týkající se pozemku p. č. 464/22 zrušil. V podrobnostech odkázal na své vyjádření k návrhu ze dne 16. 5. 2014 a tvrdí, že se krajský soud nevypořádal se všemi námitkami zde uvedenými. Krajskému soudu vytýká, že se neřídil judikaturou Ústavního soudu (konkrétně nález ze dne 24. 6. 2009, č. j. I. ÚS 663/06), která zdůrazňuje povinnost soudu zohlednit individuální okolnosti každého případu a zároveň udělat vše pro spravedlivé řešení věci i v těch nejsložitějších případech.

[39] Se závěry Ústavního soudu se navrhovatelé ve svém vyjádření ztotožnili, avšak smysl jeho citace odpůrcem neseznali.

[40] Nejvyšší správní soud neseznal postup krajského soudu v rozporu s judikaturou zdejšího soudu, včetně shora citovaného usnesení rozšířeného senátu. Z tohoto usnesení vyplývá, že zásahy do vlastnických práv učiněné schválením územního plánu, musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, přičemž musí být uskutečněny „jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)“. Pokud je toto splněno, nemůže krajský soud opatření obecné povahy zrušit. Zdejší soud již shora (bod III. 1. A.) vysvětlil, proč nelze přisvědčit odpůrci, neboť krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že cíl v podobě redukce zastavitelných ploch na regulovaném území je cílem legitimním a má o zákonné cíle opřené důvody, v obecné rovině pak neviděl v redukci zastavitelných ploch diskriminační

pokračování

přístup, neboť tato byla hromadná a nejednalo se pouze o pozemky navrhovatelů, cíl tudíž nebyl veden s úmyslem poškodit navrhovatele. Byť krajský soud nový územní plán jako celek neshledal v rozporu s uvedenými principy, ve vztahu k pozemku p. č. 464/22 zjistil rozpor se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. Určení funkčního využití předmětného pozemku (oproti jeho určení původním územním plánem) a ve srovnání s nově zastavitelnou plochou Z5 pozemku parc. č. 468 nebylo řádně odůvodněno, nic nenasvědčovalo tomu, že jde o zásah provedený v nezbytně nutné míře, co nejšetrnějším způsobem.

[41] Krajský soud tak dostal požadavkům vysloveným v judikatuře zdejšího soudu, své závěry řádně odůvodnil s ohledem na specifika daného případu, čímž splnil také povinnost vyplývající z citovaného nálezu Ústavního soudu. Proto Nejvyšší správní soud nemohl návrhu odpůrce vyhovět a jeho kasační stížnost shledal i v této části nedůvodnou.

III. 2. Posouzení kasační stížnosti navrhovatelů

[42] Navrhovatelé namítají ve své kasační stížnosti důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. a vytýkají a) nezákonnost rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky; b) porušení zákona v řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to ovlivnilo zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; e) nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, vše co do zbylého rozsahu (výrok II. rozsudku).

[43] Odpůrce předně zdůrazňuje, že argumenty navrhovatelů jsou vesměs totožné s argumenty obsaženými již v návrhu na zrušení územního plánu, k nimž podrobně argumentoval již ve vyjádření ze dne 16. 5. 2014, na které odkazuje.

[44] Na tomto místě, ještě před vypořádáním jednotlivých věcných námitek, Nejvyšší správní soud podotýká, že kasační stížnost opřena o důvod uvedený pod písm. e) § 103 odst. 1 s. ř. s. nemůže být v projednávaném případě úspěšná, neboť krajský soud výrokem II. návrh ve zbytku zamítl, a to po samotném věcném projednání. Jak zdejší soud uvedl např. v rozsudku ze dne 27. 5. 2004, č. j. 3 Azs 32/2003 - 92, „podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Pokud však krajský soud v napadeném rozsudku nerozhodl o odmítnutí návrhu ani o zastavení řízení, ale žaloby zamítl, je tento důvod uplatněný v kasační stížnosti zcela nepřípadný“. Nicméně navrhovatelé uvedli i důvody uvedené pod písmeny a) a b) téhož ustanovení, na základě nichž se Nejvyšší správní soud jednotlivými námitkami zabýval.

2. A) Aktivní legitimace

[45] Navrhovatelé brojí proti závěru krajského soudu, že nebyli aktivně legitimováni k napadení územního plánu z důvodu jeho nedostatků ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona, nedostatečného posouzení vlivu na životní prostředí a udržitelný rozvoj území a vadnosti podkladového stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 18. 3. 2008, č. j. 33192/2008/KUSK/OŽP/La (dále jen „napadené stanovisko“), které vycházelo z předpokladu, že se v dané oblasti nenacházejí žádné evropsky významné lokality ani ptačí oblasti, ačkoliv tam existují hned dvě, a obsahovalo další namítané nedostatky (bylo v něm napsáno, že nepožaduje vyhodnocení vlivů zadání „změny č. 2 územního plánu města Mělník“ na životní prostředí). Takový závěr krajského soudu je dle navrhovatelů nepřijatelně extenzivní, porušuje jejich ústavně zaručené právo na soudní ochranu a omezuje aktivní legitimaci v rozporu se zákonem a názorem rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 122 (pozn. zdejšího soudu: správně 1 Ao 2/2010 – 116), Rs 11/2010.

[46] Krajským soudem faktické zúžení možnosti uplatnit námitky pouze na tvrzení porušení jejich vlastnického práva odporuje dle navrhovatelů také Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuské úmluvě, a evropským směrnici upravujícími tuto problematiku. Závěry krajského soudu by vedly k situaci, kdy by se územní plány mohly vydávat zcela bez podkladů, protože by nikdo nedisponoval aktivní legitimací k jejich napadení.

[47] Navrhovatelé nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nevyhodnocením vlivu územního plánu na životní prostředí a udržitelný rozvoj území nebylo zasaženo do jejich práv. Zasaženo bylo do jejich veřejného subjektivního práva na dobrou správu či na aktivní účast v procesu územního plánování. Dle navrhovatelů mohlo také z posuzování vyplynout, že by zástavba sporných pozemků byla pro životní prostředí příznivější než u jiných ploch nebo že by ho nijak nenarušila nebo by došlo k propojení lokalit a větší soudržnosti obce či by rozšířením zástavby došlo k environmentálnímu zkvalitnění biotopů či biokoridorů. Kvůli zásadnímu pochybení však na tyto otázky v průběhu pořizování územního plánu nebylo odpovězeno.

[48] Dle navrhovatelů krajským soudem odkazovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, naopak podporuje jejich názor o dostatku aktivní žalobní legitimace. Z tohoto rozsudku navrhovatelé vyvozují, že nelze přehlížet nezákonnost v procesu schvalování územního plánu a s tím spojený zásah do jejich veřejných subjektivních práv. Tím spíše když v citovaném případě Nejvyšší správní soud akceptoval námitky, jež směřovaly proti neposouzení vlivu koncepčního dokumentu na životní prostředí, resp. evropsky významné lokality.

[49] Dále navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 – 98, ze kterého vyplývá, že účast veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace může být ještě účinná a právě v tomto stádiu se mají dotčené osoby bránit, nikoliv až v územním řízení, kdy už bylo o dané věci skutečně rozhodnuto dříve. Navrhovatelé se tak nemohou domoci ochrany v jiném okamžiku, než právě v procesu přijímání územního plánu a jeho přezkumu, přičemž své námitky uplatňovali již od začátku, kdy odpůrce mohl ještě vady zhojit.

[50] Účelem a smyslem práva na účast veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí je dle Aarhuské úmluvy ochrana oprávněných zájmů veřejnosti a prosazování práva. Při přijímání územního plánu došlo dle názoru navrhovatelů k takovým porušením práva na ochranu životního prostředí, která zásadně zpochybňují jeho zákonnost, přičemž napadené stanovisko znemožnilo veřejnosti i orgánům státní správy efektivně polemizovat při vyhodnocování vlivů územního plánu na životní prostředí a udržitelný rozvoj území a nemohlo být tudíž ověřeno, zda územní plán nebude mít negativní vliv na evropsky významné lokality. Krajský soud se však zákonností napadeného stanoviska nezabýval.

[51] Krajský soud se dle navrhovatelů nevyrovnal s názorem zdejšího soudu vysloveným v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, dle něhož může krajský soud územní plán zrušit i v případě pasivity navrhovatele v procesu jeho tvorby, pokud jsou pro to závažné důvody, např. porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, či porušení právních předpisů chránících zájem na ochraně životního prostředí. Navrhovatelé své námitky uplatňovali již v procesu tvorby územního plánu, tím spíše by měl být zrušen.

pokračování

[52] Na základě výše uvedeného vyvozují navrhovatelé svou aktivní legitimaci také pro případ nedostatečného odůvodnění potřeby vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona (ve znění účinném k datu schválení napadeného územního plánu).

[53] Odpůrce uvedl, že při pořizování územního plánu měl Krajský úřad Středočeského kraje možnost uplatnit své stanovisko celkem čtyřikrát, přičemž svého práva využil, a skutečnost, že v napadeném stanovisku k návrhu zadání bylo omylem uvedeno „*změna č. 2 územního plánu města Mělník*“, nemohla mít vliv na závěry stanovisek uplatněných Krajským úřadem. V době pořizování územního plánu byla v území obce Petrov pouze jedna evropsky významná lokalita (Dolní Sázava), druhá (Třeštibok) tam byla zařazena až po jeho vydání.

[54] Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území (jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí a vlivů na NATURU 2000, zpracovávané současně) nemohlo dle odpůrce vést k ponechání sporných pozemků v zastavitelných plochách, neboť mezi zastavitelnými plochami nebyly zařazeny již ve schváleném zadání územního plánu a předmětem vyhodnocení vlivů by pak byl pouze samotný návrh územního plánu, kde již plochy byly zařazeny jako nezastavitelné. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se zpracovává vždy při pořizování zásad územního rozvoje, v případě pořizování územního plánu toliko, je-li takový požadavek uplatněn ve stanovisku k návrhu zadání (§ 19 odst. 2 ve spojení s § 47 odst. 3, § 50 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012). V daném případě jej nikdo nepožadoval a není tak pravdou, že jde o zákonnou povinnost odpůrce.

[55] Z principu zásahu do životního prostředí je každá zastavitelná plocha zásahem, který narušuje současný stav území, krajiny a životního prostředí. Obec šla směrem k zachování životního prostředí a tento cíl byl sledován také vypuštěním sporných pozemků ze zastavitelných ploch. Požadavky na zrušení územního plánu pro nevyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a zároveň na vrácení sporných pozemků do zastavitelných ploch jsou požadavky, které si vzájemně logicky odporují, neboť zastavitelná plocha představuje možný negativní vliv na udržitelný rozvoj území.

[56] Kdyby všichni vlastníci pozemků požádali o vydání územních rozhodnutí dle předešlého územního plánu, který však v době jeho pořizování nebyl vůbec posouzen z hlediska vlivu na životní prostředí a udržitelný rozvoj území, ale z dnešního pohledu by kvůli značnému nárůstu zastavitelných ploch k vyhodnocení dojit muselo, vedlo by to k živelné zástavbě znehodnocující území obce. Obec Petrov je jako celek významnou rekreační oblastí a zejména vlastníci rekreačních objektů (i v trampských osadách) mají mimořádný zájem na zachování stávajícího charakteru lokality. Oblast je také součástí přírodního parku a nachází se v ní dvě evropsky významné lokality, proto je správné akcentovat v územním plánu ochranu přírody a zachování stávajícího charakteru území a potlačit dřívější plány na masovou výstavbu.

[57] V zájmu většiny obyvatel a vlastníků nemovitostí v území obce Petrov není dle odpůrce zrušení územního plánu, neboť většina jeho přijetí akceptovala, kdy za dobu 3 let od jeho účinnosti byl soudně napaden pouze v pěti případech.

[58] Postup dle § 55 odst. 3 stavebního zákona, na který navrhovatelé odkazují, se dle odpůrce týká změny územního plánu a nikoliv pořizování nového.

[59] Nejvyšší správní soud uvedeným námitkám nemohl přisvědčit.

[60] Navrhovatelé tvrdí, že krajský soud porušil jejich ústavně zaručené právo na soudní ochranu a omezil aktivní legitimaci v rozporu se zákonem a názorem rozšířeného senátu zdejšího

soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, Rs 11/2010. Předně je nutno uvést, že v tomto usnesení rozšířený senát řešil otázku, zda je podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy procesní aktivita (podání námitek a připomínek) v procesu přijímání územního plánu, a uzavřel, že nikoli. Podmínkou podání takového návrhu je jen tvrzení o zkrácení na právech (subjektivních oprávněních) vydáním opatření obecné povahy. Tato otázka je však ve vztahu k navrhovatelům zcela irelevantní. Krajský soud neupřel navrhovatelům legitimaci k podání návrhu (aktivní procesní legitimaci), tím méně pak z důvodu pasivity v procesu přijímání územního plánu, neboť navrhovatelé pasivní nebyli, ale zkoumal, zda návrhem tvrzenému zkrácení jejich práv, které spočívalo v nezařazení jejich pozemků do zastavitelných ploch územním plánem, vůbec mohly fakticky vést jimi namítané vady procesu pořizování územního plánu (nedostatečné posouzení vlivu na životní prostředí, vady napadeného stanoviska, porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona).

[61] Krajský soud uvedl, že „navrhovatelé uplatnili některé žalobní body, které ve vztahu k jimi uplatňovanému požadavku na rozšíření zastavitelných ploch i o sporné pozemky postrádají jakýkoliv myslitelný vztah příčinné souvislosti. Jedná se především o námitku nedostatku posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí a v té souvislosti pak o námitku vadnosti podkladového stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 18. 3. 2008, č. j. 33192/2008/KUSK/OŽP/La. Z ničeho neplyne, že by zachování zastavitelnosti pozemků navrhovatelů bylo jakkoliv podmíněno přebodnocením zmíněného podkladového stanoviska, resp. že by k takovému kroku stanovisko jakkoliv přispělo. To žádným způsobem neplyne z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy a ani to není navrhovateli smysluplně tvrzeno. Soudu také není pochopitelné, jakým způsobem by přispělo provedení posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí k zachování stávajícího statusu sporných pozemků. Naopak lze předpokládat, že pokud by nějaký požadavek z takového vyhodnocení vzešel, směřoval by principiálně spíše k omezení rozsahu zastavitelných ploch (proti němuž však navrhovatelé brojí), neboť příspěvek budoucí zástavby na sporných pozemcích k lepší ochraně životního prostředí v obci není navrhovateli tvrzen.“

[62] Tento názor krajský soud opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, ve kterém zdejší soud zdůraznil zásadu zdrženlivosti při přezkumu územně plánovací dokumentace, když uvedl, že „si je plně vědom náročnosti a zdolovavosti řízení vedoucího k vydání zásad územního rozvoje. Proto považuje za nutné zkoumat v případě shledaného pochybení v procesu vedoucím k vydání zásad územního rozvoje, zda taková vada mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Na druhé straně tento soud zdůrazňuje, že komplikovanost řízení o vydání zásad územního rozvoje nemůže sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob“. Z posledně citované věty vyvozují navrhovatelé opačný závěr, než krajský soud, ačkoliv právě v citované poslední větě je explicitně stanoveno, že případná nezákonnost musí být posuzována *ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob*. Rovněž navrhovatelé opomíjí, že v citovaném případě šlo o tvrzený zásah do vlastnických práv k pozemkům spočívající v zásadách územního rozvoje schváleném umístění koridoru silničního okruhu kolem Prahy, tzn. záměru, kdy povinnost provést posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA) je dána přímo zákonem a kdy umístění stavby, pro niž byl koridor vymezen, se nesporně dotýká veřejných subjektivních práv majitelů nemovitostí v tomto koridoru, ve smyslu možného zhoršení životního prostředí. Zdejší soud proto souhlasí s krajským soudem, neboť oproti uvedenému případu v případě navrhovatelů z jejich žalobního tvrzení žádný myslitelný vztah příčinné souvislosti mezi požadavkem na možnost zastavění sporných pozemků a vytýkanými nedostatky územního plánu, nebyl zřejmý. Namítané vady totiž nemohly reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Náprava vad napadeného stanoviska, ani posouzení vlivu na životní prostředí nemohly logicky samy o sobě vést k zařazení sporných pozemků do zastavitelných ploch, jak se domáhali. Příspěvek budoucí zástavby na sporných pozemcích k lepší ochraně životního prostředí či závěr o výhodnosti zastavit sporné pozemky místo jiných nebyl v řízení před krajským soudem, a to ani v takto obecné rovině tvrzen. Taková

pokračování

tvrzení uplatňují stěžovatelé až v kasační stížnosti. V citovaném rozsudku zdejšího soudu, na který se navrhovatelé odvolávají, jak bylo uvedeno, naopak navrhovatelé od počátku tvrdili, že bylo zasaženo do jejich práva na příznivé životní prostředí a brojili proti zásadami územního rozvoje vymezené stavbě silničního okruhu (sledovali tedy zásadně opačný cíl).

[63] Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor navrhovatelů, že krajský soud fakticky zúžil možnost navrhovatelů uplatnit námitky pouze stran porušení jejich vlastnického práva. Úspěch návrhu odvisí od tvrzení v návrhu, jak byli navrhovatelé na svých právech přijatým územním plánem zkráceni. Navrhovatelé mohou tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, musí však být představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jejich hmotných práv, od nichž se odvíjí jejich aktivní procesní legitimace. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j.1 Ao 1/2009 – 120, bylo judikováno, že nestačí, „*tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího ke jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry*“ a „*bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplňných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřijatelný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*“. I když v nyní projednávaném případě navrhovatelé byli aktivně procesně legitimováni k podání návrhu (a to právě z důvodu vlastnických práv k pozemkům v území regulovaném územním plánem), k tomu, aby se krajský soud mohl věcně zabývat jejich námitkami procesního charakteru, absentovalo jejich tvrzení, jaký vliv tyto vady mohly mít právě na jejich vlastnická práva k pozemkům či jiná práva. Z návrhu vyplývá, že navrhovatelé tvrdili pouze porušení pravidel, z nichž dovozovali nezákonnost opatření obecné povahy, avšak netvrdili, že v důsledku tohoto porušení se jimi tvrzená nezákonnost dotkla jejich vlastní právní sféry. Teprve až v závěru repliky reagující na vyjádření odpůrce navrhovatelé uvedli, že bylo zasaženo do jejich procesních práv a do práva na dobrou správu. Jak ale v důsledku procesních vad bylo konkrétně zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv hmotných samotným opatřením obecné povahy, nijak nevedli. Navrhovatel však musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Návrh na zrušení opatření obecné povahy není koncipován jako „*actio popularis*“, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva hmotného. Krajský soud důsledky porušení procesních práv do hmotných práv navrhovatelů nemůže sám domýšlet, neboť by tím porušil dispoziční zásadu ovládající řízení před správními soudy. Obsah a kvalita návrhu tedy předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54 a ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42).

[64] Jediné konkrétní tvrzení navrhovatelů se týkalo zásahu do jejich vlastnického práva tím, že u sporných pozemků bylo změněno funkční využití na nezastavitelné plochy. Dle Nejvyššího správního soudu nemohlo vyhodnocení vlivů na životní prostředí vést k ponechání sporných pozemků v zastavitelných plochách, neboť jak uvádí také odpůrce z principu je každá zastavitelná plocha zásahem, který narušuje současný stav území, krajiny a životního prostředí. Z obsahu samotných tvrzení navrhovatelů, kteří sledují zachování zastavitelnosti sporných pozemků, nelze proto logicky dovodit, že by mohli být tvrzenými nedostatky opatření obecné povahy dotčeni na svých právech.

[65] Nejvyšší správní soud nemůže navrhovatelům přisvědčit ani v tom, že by závěry krajského soudu vedly k situaci, kdy by se územní plány mohly vydávat zcela bez podkladů, protože by nikdo nedisponoval aktivní legitimací k jejich napadení, a že by napadený rozsudek odporoval Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), či evropským směrnicím. Z ničeho nelze

dovodit, že by přístup veřejnosti k soudní ochraně ve věcech ochrany životního prostředí a práva na informace byl naprosto neomezený a náležel každému bez blíže specifikovaných zákonných podmínek. To vyplývá také z článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, neboť smluvní státy mají povinnost zajistit dotčené veřejnosti přístup k nestrannému a nezávislému soudu, pokud má tato „dostatečný zájem“ resp. mohlo by dojít k „porušení práva“. Judikatura správních soudů to respektuje, když za nepřipustné považuje jen takové návrhy, kde z tvrzení navrhovatele nevyplývá porušení veřejného subjektivního práva (včetně práva na příznivé životní prostředí). Naopak správní soudy běžně přezkoumávají územně plánovací opatření obecné povahy tehdy, kdy tvrzené nezákonnosti mohly myslitelně zasáhnout do právní sféry navrhovatele. Zpravidla jsou připuštěny obdobné námitky (jako měli navrhovatelé v dané věci) v případě, že navrhovatel namítá porušení práva na příznivé životní prostředí a nesouhlasí se stavebními zásahy, které opatření obecné povahy umožňuje. V takových situacích je totiž patrné, že se opatření obecné povahy mohlo dotknout navrhovatelovy právní sféry (porušení jeho práv může reálně hrozit). V posuzovaném případě je však sledována ochrana vlastnického práva s cílem umožnit na pozemcích zástavbu, přičemž se navrhovatelé zcela bez tvrzené souvislosti s jejich pozemky dovolávají existence evropsky významných lokalit a potřeby provést posouzení vlivů na životní prostředí. Je tedy zjevné, že výklad aktivní legitimace krajským soudem nemůže vést obecně k nemožnosti přezkumu územních plánů pro případ nedostatečnosti zákonných podkladů, ale že uplatněné námitky nemohly být předmětem věcného přezkumu pouze s ohledem na okolnosti daného případu. Posouzení této otázky krajským soudem považuje zdejší soud za správné a námitky navrhovatelů tudíž nejsou důvodné.

[66] Odkaz navrhovatelů na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 – 98, považuje zdejší soud za nepřipadný. V uvedeném případě se stěžovatelka domáhala zrušení územního rozhodnutí, ale přitom napadala proces schvalování změny územního plánu. Bylo tedy na místě, aby jí soud sdělil, že domáhat se ochrany měla již v procesu přijímání opatření obecné povahy, neboť tam mohla být její obrana účinná, nikoliv až v navazujícím územním řízení. Tyto argumenty podporují toliko závěr o tom, že navrhovatelé jsou v předmětné věci aktivně procesně legitimováni k podání návrhu, tato legitimace jim upřena nebyla, krajský soud se jejich návrhem zabýval a návrh neodmítl.

[67] Krajskému soudu nelze vytýkat, že se nevypořádal s názorem vysloveným v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, když k tomu by musel přistoupit pro případ věcného přezkumu daných pochybení. K tomu však ze shora uvedených důvodů přistoupit nemohl.

[68] Nejvyšší správní soud podotýká, že hranice mezi aktivní procesní legitimací navrhovatele jako podmínky přípustnosti návrhu a otázkou aktivní věcné legitimace, tedy otázkou jeho důvodnosti, je velmi úzká a v mnohých případech i těžko rozeznatelná. Pokud však návrh žádá logicky konsekventní a myslitelná tvrzení o zkrácení v právech v důsledku namítaných procesních vad neobsahuje, nelze se jím věcně zabývat.

[69] V návrhu tvrzené porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona krajský soud odmítl s tím, že ani kladné vyřešení této otázky nemohlo vést k ponechání sporných pozemků mezi zastavitelnými plochami. Jediným výsledkem by mohl být závěr o nemožnosti vymezit jiné plochy jako zastavitelné, nikoli závěr, že pozemky navrhovatelů se nemají ze zastavitelných ploch vyřazovat. Nejvyšší správní soud dodává, že na posuzovaný případ se citované ustanovení vůbec nepoužije, neboť se vztahuje na změnu územního plánu, nikoliv na pořízování úplně nového.

[70] Závěrem Nejvyšší správní soud shledává nepravdivým tvrzení, že krajský soud odepřel navrhovatelům „aktivní legitimaci“ i ohledně posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území, když jednoznačně uvedl, že výše uvedené závěry „nelze bez dalšího vztáhnout na námitku chybějícího

pokračování

vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území... Touto námitkou je tedy třeba zabývat se věcně“, načež se s ní ve svém rozhodnutí vypořádal (k tomu níže). Žádnou z výše uvedených námitek tak Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou.

2. B) Střet zájmů

[71] Navrhovatelé nesouhlasí s úvahou krajského soudu o možnosti zrušení opatření obecné povahy z důvodu střetu zájmů. Krajský soud ji nalézá pouze v extrémních případech zatajení informací (o střetu zájmů), při jejichž znalosti by k přijetí opatření obecné povahy vůbec nedošlo, nebo by bylo přijato v podobě zásadně odlišné.

[72] Dle navrhovatelů byli někteří členové zastupitelstva při hlasování o přijetí územního plánu a způsobu vypořádání jejich námitek ve střetu zájmů, podle nich jen jediný člen zastupitelstva ve střetu zájmů nebyl; jedná se tak o ukázkový případ, kdy je nutné takto přijaté opatření obecné povahy pro nezákonnost zrušit. Extrémním případem je situace, kdy podjatí zastupitelé nebyli vyloučeni z rozhodování o námitkách navrhovatelů, resp. o přijetí územního plánu jako celku. Proces rozhodování byl tedy stížen netransparentností a svévolí. V daném případě došlo k porušení § 83 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích“).

[73] Tyto argumenty považuje odpůrce za absurdní. Vyňato ze zastavitelných ploch bylo celkem 25 hektarů pozemků a nemohlo se tak jednat o mstu navrhovatelům, kteří toto tvrdí bez jakýchkoliv důkazů.

[74] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu těchto námitek a neshledal důvody pro jeho zrušení. Krajský soud se obsáhle vypořádal se všemi tvrzenými námitkami, které navrhovatelé opakují také v kasační stížnosti. Odůvodnění napadeného rozsudku je srozumitelné a Nejvyšší správní soud se s ním zcela ztotožňuje.

[75] Svou argumentaci opírá krajský soud o rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, v němž bylo vysloveno, že případné porušení § 83 odst. 2 zákona o obcích a § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zpravidla nevede ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Účelem právní úpravy v zákoně o obcích „není zakotvit podmínku pro zákonnost a platnost projednávání a rozhodování orgánu obce, nýbrž zajistit podmínky pro informované rozhodování všech členů příslušného orgánu obce a zároveň umožnit reálnou veřejnou kontrolu činnosti těchto orgánů“.

[76] Jak vyplývá z tvrzení obou stran a podkladů ve spise, v projednávaném případě členové zastupitelstva si byli plně vědomi navrhovatelí tvrzeného střetu zájmů, nemohli však rozhodnout o vyloučení některých členů zastupitelstva z rozhodování. Zákon takové oprávnění nestanoví a je na onom podjatém členu, jak s namítaným střetem zájmů naloží, avšak nelze po něm právně vynuocovat, aby se zasedání a hlasování na něm neúčastnil. Tvrzení navrhovatelů, že „podjatí“ zastupitelé měli být vyloučeni z rozhodování o jejich námitkách, resp. o celém územním plánu, a že byl porušen § 83 zákona o obcích, je tedy mylné.

[77] Krajský soud citoval podstatné pasáže z výše označeného rozsudku zdejšího soudu, přičemž se s vyslovenými závěry ztotožnil. Nejvyšší správní soud sdílí stejný názor a na tomto místě proto na uvedené závěry v rozsudku zdejšího soudu plně odkazuje.

[78] Navrhovatelé se domnívají, že v posuzovaném případě se jednalo o onen extrémní případ, v důsledku něž mělo být opatření obecné povahy výjimečně zrušeno. To, že pro přijetí

územního plánu hlasoval pouze jediný člen zastupitelstva, který nebyl ve střetu zájmů, navrhovatelé odvozují z toho, že pro přijetí hlasovali z přítomných zastupitelů pouze 4, dva proti a jeden se zdržel hlasování. Podjatost byla tvrzena u 3 zastupitelů. Jak ale navrhovatelé přišli na to, že pro přijetí územního plánu hlasovali zrovna oni „podjatí“ zastupitelé a že to nebyli například ti, kteří hlasovali proti a či ten, který se zdržel hlasování, není zřejmé. Veškeré jejich závěry o extrémnosti situace, netransparentnosti a svévoli jsou pouhými domněnkami, kterým nemůže zdejší soud přisvědčit.

[79] I pokud by soud vzal domněnky navrhovatelů za pravdivé, nemohly by být úspěšné. Jak bylo nastíněno výše, zda a kolik členů zastupitelstva ve střetu zájmů hlasovalo pro přijetí územního plánu, není pro závěr o zákonnosti opatření obecné povahy relevantní. Zastupitelstvo přijalo koncepci o způsobu využití pozemků na celém území obce, přičemž byl sledován legitimní cíl zachování krajinného rázu obce a s tím spojená redukce zastavitelných ploch byla hromadná. Ke změně na nezastavitelné plochy nedošlo pouze u pozemků navrhovatelů a žádné jiné okolnosti nesvědčí tomu, že by odpůrce přijetím územního plánu chtěl navrhovatele poškodit. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s navrhovateli, že se v tomto případě jedná o extrémní případ, pro který mělo být opatření obecné povahy zrušeno a rozsudku krajského soudu přisvědčuje.

2. C) Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území

[80] Navrhovatelé dále namítali, že se krajský soud vypořádal pouze s absencí SWOT analýzy, aniž by se zabýval skutečností, že územní plán v rozporu se zákonem vůbec neobsahuje vyhodnocení předpokládaných důsledků územního plánu na udržitelný rozvoj území, přičemž odkázali na své vyjádření k návrhu.

[81] Nadto rozporovali s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 218 (pozn. soudu: správně 1 Ao 2/2010 – 185), názor krajského soudu týkající se nepořízení územně analytických podkladů ve formě SWOT analýzy, jímž toto pochybení krajský soud bagatelizuje. Dle navrhovatelů se krajský soud nevypořádal s předloženou judikaturou zdejšího soudu ani se všemi jejich námitkami.

[82] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že s ohledem na ustanovení § 47 odst. 3 a § 50 odst. 1 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012) nebyl povinen zpracovat vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, neboť nebylo součástí návrhu, ani jej nikdo nepožadoval. Posouzení vlivů na životní prostředí je součástí posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území a nedělá se samostatně. Pokud jejich zpracování nepožadoval žádný dotčený orgán, nebyla to zákonná povinnost odpůrce.

[83] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nepochybil ani ohledně vypořádání námitek týkajících se vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území. Není pravdou, že by se nezabýval otázkou, zda napadený územní plán obsahuje posouzení z hlediska udržitelného rozvoje území a omezil své odůvodnění toliko na chybějící SWOT analýzu. Krajský soud podrobně vyhodnotil namítaná pochybení, vyhledal příslušná zákonná ustanovení, na základě nich specifikoval povinnosti odpůrce a následně z předložené dokumentace zjistil, zda a jak odpůrce těmito povinnostmi dostal. Je pravdou, že převážná část jeho argumentace směřuje právě k chybějící SWOT analýze, to ale z důvodu, že se jedná o jediné pochybení, kterého se odpůrce v tomto ohledu dopustil. Krajský soud totiž nepřisvědčil navrhovatelům, že územní plán vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vůbec neobsahuje. Je tak pochopitelné, že se musel zabývat především otázkou absence SWOT analýzy v územně analytických podkladech pro vydání územního plánu a pokud kvůli tomuto nedostatku

pokračování

neshledal důvody pro jeho zrušení, musel své stanovisko řádně odůvodnit. Nelze však přisvědčit navrhovatelům, že se zabýval výhradně touto otázkou (byť lze říci, že převážně) a že dílčí pochybení odpůrce mělo vést ke zrušení územního plánu.

[84] Jak bylo již naznačeno výše, při přezkumu opatření obecné povahy je soud vázán zásadou zdrženlivosti a pokud ji respektuje, není na místě mu vyčítat, že dílčí vady procesu tvorby předmětného územního plánu neshledá důvodem jeho zrušení. K tomu může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. V daném případě však nedošlo k porušení zákona v takové intenzitě, aby mohl být územní plán celý zrušen. Dílčí pochybení pro závěry o vlivu na udržitelný rozvoj území nebylo podstatné.

[85] Krajský soud zjistil, že součástí územně analytických podkladů při tvorbě územního plánu a vyhodnocení jeho vlivu na udržitelný rozvoj obce nebylo provedení identifikace silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb spjatých s územím (tzn. metodou SWOT analýzy). Požadavek na zpracování SWOT analýzy vyplývá z vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v původním znění (dále jen „vyhláška o územním plánování“). Dle této vyhlášky musí být SWOT analýza součástí územně analytických podkladů, nikoliv samotného územního plánu. Pokud je SWOT analýza pouze dílčí částí (a ne jedinou) územně analytických podkladů, z nichž územní plán vychází, nelze bez dalšího tvrdit, že pro tuto vadu má být územní plán zrušen.

[86] Ani odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, nemůže názor zdejšího soudu změnit. Srovnání se situací navrhovatelů je účelové, neboť jednotlivé závěry vytržené navrhovateli z kontextu celého rozhodnutí nelze bez dalšího aplikovat v daném případě, kdy jsou okolnosti případu úplně jiné. Zejména když v citované věci navrhovatelé brojili proti zastavování území, zatímco nyní je sledován cíl zcela opačný. Právě skutečnost, že změna územního plánu vedla k umožnění rozsáhlé zástavby území, byla rozhodující ohledně závěrů soudu, že opatření obecné povahy podléhalo určité proceduře posuzování vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území a že pochybení v tomto procesu odůvodňují jeho zrušení.

[87] V nyní posuzovaném případě navrhovatelé nesouhlasí s názorem krajského soudu, že absence SWOT analýzy nezpůsobuje nezákonnost napadeného územního plánu, přičemž citovali následující část odkazovaného rozsudku: „*I tato námitka navrhovatelů je důvodná a i u ní shledal Nejvyšší správní soud závažný důvod, pro který je třeba napadené opatření obecné povahy zrušit. Rozbor udržitelného rozvoje území jako kontinuálně aktualizovaný soubor určujících údajů a faktorů daného území slouží mimo jiné jako informační podklad k pořizování změn územně plánovací dokumentace (srov. § 25 odst. 1 a § 26 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Účelem rozboru je i prostřednictvím SWOT analýzy přispívat k ochraně zásadního veřejného zájmu, jímž je udržitelný rozvoj území. Účelem ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb., které ukládá povinnost zdůvodnit přijaté řešení ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území, je pak umožnit dotčeným orgánům státní správy, veřejnosti i soudům ověřit, zda byl skutečně jmenovaný veřejný zájem respektován. Porušení této povinnosti může mít zásadní vliv na proces přijímání i obsah opatření obecné povahy. Již výše bylo uvedeno, že v projednávaném případě lze mít pochybnosti, zda přijaté změny jsou v souladu udržitelným rozvojem území; pokud navíc napadené opatření obecné povahy neobsahuje ani zdůvodnění přijatého řešení ve vztahu k existujícímu rozboru udržitelného rozvoje území, je třeba konstatovat, že závažný důvod pro zrušení je dán“.* Tato citace je však účelová. V citovaném případě totiž existovaly územně analytické podklady (obsahující SWOT analýzu), ale obec je nezohlednila. Nelze proto s odkazem na tento rozsudek zrušit územní plán také v předmětné věci. V označeném případě navíc soud shledal pochybnosti, zda přijaté změny jsou v souladu

s udržitelným rozvojem území. V posuzované situaci však takové pochybnosti nejsou opodstatněné.

[88] Krajský soud podrobně vysvětlil, proč neshledal pochybnosti, zda přijaté změny jsou v souladu s udržitelným rozvojem území. Naopak nic nenasvědčuje tomu, že by provedení SWOT analýzy mohlo indikovat nezbytnou potřebu zastavení sporných pozemků a pokud se odpůrce rozhodl redukovat možnost zastavování území, tím spíše respektuje potřebu udržitelného rozvoje svého území. Samotný územní plán v odůvodnění obsahuje komplexní vyhodnocení předpokládaných důsledků na udržitelnost rozvoje území, přičemž krajský soud je přesvědčen o jeho dostatečnosti, kdy chybějící SWOT analýza jako dílčí část územně analytických podkladů nemůže ovlivnit správnost a zákonnost opatření obecné povahy jako takového. Nejvyšší správní soud v tomto odkazuje na rozsudek krajského soudu, s jehož závěry se naprosto ztotožňuje.

2. D) Kontinuita územního plánování

[89] Navrhovatelé tvrdí, že krajský soud špatně vyhodnotil jejich výtky, které nesměřovaly proti odůvodnění potřeby pořídit nový územní plán pouze přijetím nového stavebního zákona, ale proti skutečnosti, že k námitkám navrhovatelů nebylo při tvorbě územního plánu odůvodněno, proč je schvalován nový územní plán, který tak zásadně zasahuje do jejich vlastnického práva, a jaké skutečnosti vyvolaly potřebu těchto změn. Dle navrhovatelů totiž zákonná povinnost k přijetí nového územního plánu nemůže být sama o sobě důvodem pro změnu funkčního využití sporných pozemků.

[90] S tím dle názoru navrhovatelů souvisí také námitka absence územní studie, která měla být pořízena k prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch a nutnosti vymezení nových, neboť byla flagrantně porušena zásada kontinuity územního plánování. Tato povinnost vyplývá z § 30 stavebního zákona, když navrhovatelé vznesli podnět k jejímu pořízení.

[91] V otázce kontinuity územního plánování a z toho plynoucího legitimního očekávání navrhovatelů krajský soud pouze převzal argumentaci odpůrce, že sporné pozemky byly zahrnuty do zastavitelných ploch po dobu 16 let a nebylo požádáno o územní rozhodnutí. Toto je dle navrhovatelů zcela nerozhodné. Navrhovatelé o pozemky navíc vedli spory, což jim bránilo řešit otázku žádosti o územní rozhodnutí, tudíž závěry krajského soudu neobstojí.

[92] Navrhovatelé nikdy netvrdili, že nemohlo dojít ke změně funkčního využití pozemků, ale že existují určité limity, ve kterých by se měl proces územního plánování realizovat. Ve smyslu judikatury zdejšího soudu tak měly být zásadní změny provedené územním plánem odůvodněny. K tomu nedošlo a pozemky byly účelově vyřazeny ze zastavitelných ploch. Když krajský soud v souvislosti s legitimním očekáváním uvedl, že odpůrce navrhovatele o negativním stanovisku k výstavbě na sporných pozemcích informoval, usvědčuje odpůrce z netransparentního a nelegálního postupu znemožňujícího realizaci záměrů s pozemky. Opětovně poukázali na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 1/2013 – 120, který byl sice zdejším soudem zrušen, avšak krajský soud zcela nesprávně nepoužil vývody v něm obsažené, neboť zrušen byl z jiných důvodů.

[93] Odpůrce uvádí, že v předmětném sporu jde o harmonický rozvoj obce, který je územním plánem posílen a je v něm citlivě vyvážen veřejný zájem na prospěšném a harmonickém rozvoji území se soukromým zájmem vlastníků nemovitostí na zachování funkčního využití pozemků. Navrhovatelé nejsou na svých právech dotčeni tak, aby tu byl důvod pro zrušení opatření obecné

pokračování

povahy jako celku. Územní plán je dle názoru odpůrce vhodným a adekvátním prostředkem, jak zabezpečit regulaci dalšího rozvoje území a jak dostát povinnostem spojeným s tímto rozvojem. Navrhovatelé nebyli územním plánem dotčeni nad míru přiměřenou okolnostem a nemohlo dojít k jakémukoliv porušení či ohrožení jejich práv.

[94] Shora uvedená tvrzení navrhovatelů jsou dle Nejvyššího správního soudu rozporuplná a postrádají logiku. Navrhovatelé úvodem namítají, že jejich výtky nesměřovaly proti odůvodnění potřeby pořídit nový územní plán pouze přijetím nového stavebního zákona, aby závěrem uvedli, že zákonná povinnost k přijetí nového územního plánu nemůže být sama o sobě důvodem pro změnu funkčního využití sporných pozemků. Taková konstrukce si však logicky odporuje.

[95] Krajský soud správně kvalifikoval obsah námitek, když uvedl, že odpůrci nelze vytýkat, že splnil zákonnou povinnost pořídit do 5 let od účinnosti nového stavebního zákona nový územní plán. Pokud navrhovatelé namítali, že odpůrce dostatečně neodůvodnil, proč přijímá územní plán ve zcela odlišné podobě, než byl ten starý, a z jakého důvodu tak zásadně zasáhl do jejich vlastnických práv a tvrdili, že jediné odůvodnění, které jim odpůrce předložil, byla jeho zákonná povinnost přijmout plán nový, krajský soud jejich výtky pochopil správně. Zároveň není možné tvrdit, že by toto bylo jediné odůvodnění, které krajský soud k vznesené argumentaci předstřel.

[96] Krajský soud prozkoumal celý územní plán, přičemž v něm našel důvody, které vedly odpůrce k omezování nové zástavby na území obce. Tvrzení o absenci odůvodnění podoby územního plánu navzdory námitkám navrhovatelů nemají oporu ve spise a krajský soud dal navrhovatelům dostatečné odpovědi na jejich výtky.

[97] K pořízení územní studie krajský soud pouze konstatoval, že odpůrce nebyl povinen ji pořídit, neboť mu takovou povinnost právní předpisy nestanoví. Navrhovatelé však tvrdí, že tato povinnost vyplývá z § 30 stavebního zákona, protože podali podnět k jejímu pořízení. Nejvyšší správní soud potvrzuje závěr krajského soudu, že odpůrce neměl povinnost pořídit územní studii, a to ani s odkazem na ustanovení § 30 odst. 2 stavebního zákona, které zní: *Pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu. V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel.* Navrhovatelé vykládají toto ustanovení chybně, když se domnívají, že pokud je v průběhu pořizování územního plánu vznesen podnět k pořízení územní studie, je pořizovatel (obec) povinen ji pořídit vždy jako podklad pro rozhodování o územním plánu.

[98] Územní studií se ověřují podmínky a možnosti změn v území. Pokud chce obec územním plánem umožnit realizaci nějakých záměrů (povětšinou stavebních) a pokud je to (například vzhledem k možným komplikacím) potřebné, může jejich realizaci podmínit pořízením takové studie, a o jejím pořízení rozhodne sama (z vlastního podnětu), nejlépe již ve fázi zpracování podkladů pro pořizování změny územně plánovací dokumentace. Sama je rovněž oprávněna rozhodnout, zda bude pořízena územní studie, na základě jiného podnětu, v takovém případě může pořizovatel pořízení územní studie podmínit úplnou či částečnou úhradou nákladů od toho, kdo tento podnět podal (§ 30 odst. 3 stavebního zákona). Jde jen o možnost, nikoli povinnost pořizovatele (obce) územní studii zpracovat vždy. Možnost územní studii zpracovat (nejlépe před schválením změn územně plánovací dokumentace) nebo podmínit v územním plánu jejím následným zpracováním budoucí funkční využití území schválené územním plánem je na rozhodnutí pořizovatele.

[99] Povinnost pořídit územní studii pro realizaci změn ve využití území pak může vyplývat z toho, že je její zpracování uloženo schválenou územně plánovací dokumentací (zde územním

plánem) na základě požadavku závazného stanoviska dotčeného orgánu státní správy. S takovým postupem počítá také ustanovení § 43 odst. 2 věta první stavebního zákona, neboť *územní plán může ve vybraných plochách a koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studií nebo pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území*. Územní studie se potom stává územně analytickým podkladem primárně pro územní rozhodování na územní plán navazující, nikoliv pro územní plán samotný.

[100] Lze tak shrnout, že územní studii obec využije k tomu, aby bylo prověřeno, zda lze realizovat záměry, které zadání územního plánu hodlá umožnit, či k prověření řešení, které územní plán umožňuje. Navrhovatelé však požadavkem na pořízení územní studie chtěli dostat odpověď na otázku, na níž náleží odpovědět obci v rámci realizace jejího práva na samosprávu – a která byla zodpovězena schváleným zadáním územního plánu, kde na území zástavbu umožnit. Odůvodnil-li odpůrce koncepci funkčního využití svého území a neshledal pro nějakou jeho část potřebu zpracovat územní studii, pak neměl povinnost do územního plánu tuto podmínku zahrnout, tím spíše sám územní studii pořídit jako podklad pro tvorbu územního plánu. Nad rámec zdejší soud také podotýká, že územní studie je nezávazným podkladem pro územní plánování i rozhodování v území, jehož obsah není v právních předpisech specifikován a za předpokladu řádného odůvodnění se orgány územního plánování nemusí jejími výsledky řídit. Ani její případné pořízení nad rámec zákonných povinností odpůrce, tedy nemohlo mít jakýkoliv myslitelný vliv na ponechání pozemků v zastavitelném území.

[101] Krajský soud správně posoudil, že povinnost odpůrce pořídit územní studii z ničeho nevyplyvala. Ačkoliv je jeho odůvodnění poměrně strohé, opět musí zdejší soud upozornit, že obsah a kvalita návrhu předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. V návrhu se navrhovatelé omezili pouze na konstatování, že nebyla zpracována žádná studie, která by prokazovala nemožnost zastavit pozemky navrhovatelů a zároveň potřebu zastavit pozemky jiné, což namítali také v průběhu tvorby územního plánu. Že by to však měl být podnět ve smyslu § 30 odst. 2 stavebního zákona, však vyplynulo až z kasační stížnosti. Odůvodnění krajského soudu je proto dostatečné.

[102] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s navrhovateli, že v otázce kontinuity územního plánování a z toho plynoucího legitimního očekávání navrhovatelů krajský soud pouze převzal argumentaci odpůrce, že sporné pozemky byly zahrnuty do zastavitelných ploch po dobu 16 let a nebylo požádáno o územní rozhodnutí. Dle zdejšího soudu je toto pouze další okolnost, která nasvědčuje tomu, že v daném případě nebylo rozhodnuto v rozporu se zásadou kontinuity, neboť změna funkčního využití sporných pozemků byla provedena s ohledem na jejich skutečný stav. Není to tudíž zcela irelevantní, jak uvedli navrhovatelé. Je však pravdou, že pro závěr o existenci jejich legitimního očekávání zasluhujícího ochrany nejde o jediné dostatečné kritérium. Krajský soud se ale neomezil pouze na převzetí argumentace odpůrce.

[103] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že rozhodná je pro danou otázku především argumentace krajského soudu, že navrhovatelé se nemohou „dovolávat nezměnitelnosti stavu, jehož trvání několikrát sobě přesahuje stavebním zákonem předpokládané lhůty pro aktualizaci územně plánovací dokumentace, není-li konkrétními kroky obce v bezprostřední minulosti u navrhovatele důvodně vyvoláno očekávání, že stávající status pozemku bude i v nejbližší době zachován. Nikdo totiž nemůže legitimně očekávat, že veřejnoprávní limity pro užívání jeho nemovitosti budou neměnné“.

[104] S tímto názorem se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Přisvědčit je třeba také argumentu krajského soudu, že zásady kontinuity a ochrany legitimního očekávání by byly narušeny, pokud by například došlo k rychlému přehodnocení nedávno přijatého řešení. Kontinuita územního plánování ale nesmí být vykládána tak, aby obec připravovala o reálnou

pokračování

možnost rozhodování o svém území, čímž by bylo zasaženo do jejího ústavou garantovaného práva na samosprávu.

[105] Zdejší soud považuje za zcela mylné také závěry navrhovatelů, že krajský soud usvědčil odpůrce z netransparentního a nelegálního postupu, když uvedl, že odpůrce o svém negativním stanovisku k výstavbě na sporných pozemcích navrhovatele informoval. Krajský soud na tomto místě pouze konstatoval, že tuto skutečnost tvrdili sami navrhovatelé. Chápat to jako usvědčení z nezákonné činnosti odpůrce, je dle Nejvyššího správního soudu pouze úmyslným „překrucováním“ závěrů vyslovených soudem. Navrhovatelé ani neuvedli, proč by jednání odpůrce, kdy je seznámil se svými postoji a záměry o budoucí zástavbě na pozemcích, mělo být nelegální a netransparentní.

[106] Krajský soud také řádně odůvodnil, že koncepční změny ve využití území měly legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, které územní plán obsahoval, a v tomto ohledu navrhovatelé v kasační stížnosti pouze opět otevírají otázky, na které krajský soud ve svém rozsudku řádně odpověděl, přičemž Nejvyšší správní soud je s ním za jedno. Navrhovatelům lze sice přisvědčit, když se opět dovolávají závěrů vyslovených v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 1/2013 – 120, neboť byl zdejším soudem zrušen z jiných důvodů. I při aplikaci v návrhu citovaných argumentů však napadený rozsudek ob stojí. Citovaný rozsudek totiž naopak potvrzuje, že porušením zásady kontinuity územního plánování jsou skokové změny ve využití území. V daném případě se však nejednalo o takové změny v účelovém určení sporných pozemků, které přetrhávají jejich dosavadní vývoj, naopak byl jimi dosavadní vývoj potvrzen. Z citovaného rozsudku ani nevyplývá, že by skokové změny ve využití území nebylo možné vůbec provést, ale že tyto musí být náležitým způsobem odůvodněny a nepostačí pouze obecná prohlášení a proklamace o naplnění cílů územního plánování. I v posuzovaném případě se krajský soud dostatečným odůvodněním územního plánu zabýval a neshledal přitom potřebu jej celý zrušit. Takovou potřebu nevyvodil ani Nejvyšší správní soud a musí opět přisvědčit názoru krajského soudu.

2. E) Nevypořádání námitek

[107] Navrhovatelé vyslovili nesouhlas se závěrem krajského soudu, že zásah do vlastnického práva v souvislosti s pozemkem p. č. PK 93 byl proveden v souladu s principem proporcionality, neboť nebylo vysvětleno, proč je uvažováno o finanční náročnosti výstavby infrastruktury nákladem odpůrce, když by ji jistě financoval investor, a že nebylo územním plánem nikterak odůvodněno, proč nebyly stanoveny omezující podmínky při zachování funkčního využití pozemku.

[108] Dle navrhovatelů se odpůrce v procesu tvorby územního plánu nevypořádal, či vypořádal nezákonně, s jejich námitkami a krajský soud se k tomu nijak nevyjádřil.

[109] K této námitce odpůrce konkrétní vyjádření neučinil.

[110] Krajský soud považoval zásah do vlastnického práva k pozemku p. č. 93 z hlediska proporcionality a své úvahy podrobně vysvětlil na straně 22 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud souhlasí, že územní plán ve vztahu k tomuto pozemku ob stojí a nejedná se o nepřiměřený zásah. Krajský soud správně odkázal na svůj rozsudek ze dne 20. 7. 2012, č. j. 50 A 4/2012 – 97, kde územní plán ob stál v testu proporcionality u bezprostředně sousedícího pozemku s pozemkem p. č. 93, přičemž neshledal důvody, aby se odchytil od stanoviska zde vysloveného. Pro zanechání jiných srovnatelných ploch v zastavitelném území svědčily objektivní skutečnosti, které však u sporného pozemku absentují. Pokud navrhovatelé

namítali, že měly být stanoveny omezující podmínky při zachování funkčního využití pozemku, pak krajský soud neshledal nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva ani v této souvislosti, neboť přijaté řešení je logicky odstupňováno. „*Pozemek p. č. PK 93 patří mezi od hlavní silnice nejvzdálenější a nejbůře dostupné původně zastavitelné lokality v obci Petrov. Při rozhodnutí o omezení zastavitelných ploch proto bylo logické, že bude ze zastavitelných ploch vyřazen zcela. Oproti tomu o něco dostupnější plocha Z6 nakonec s přihlédnutím k míře rozpracovanosti stavebních záměrů v této lokalitě v zastavitelných plochách ponechána byla, avšak právě za podmínky zpracování regulačního plánu. Nejdostupnější lokality pak v zastavitelných plochách byly ponechány bez dalších podmínek. Postup odpůrkyně tedy soud i z tohoto hlediska shledává racionálním.*“

[111] Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s navrhovatelem, že krajský soud měl vysvětlit, proč je uvažováno o finanční náročnosti výstavby infrastruktury nákladem odpůrce, když by ji jistě financoval investor. Předně je třeba uvést, že krajský soud netvrdil, že financovat výstavbu infrastruktury by musela obec, či by se nějak jinak s tímto tvrzením ztotožnil. Krajský soud pouze souhlasil s tím, že přivedení technické infrastruktury k pozemku by bylo finančně a technicky náročné a problematické s ohledem na životní prostředí. O tom, kdo by investici provedl, však vůbec neuvažoval. Nutno podotknout, že to ani v posuzované věci nebylo třeba, neboť krajský soud dostatečně odůvodnil, proč u sporných pozemků bylo či nebylo omezení vlastnického práva úměrné, aniž by musel vyřešit, kdo by případné rozšíření infrastruktury financoval. Ačkoliv je soud povinen své rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze na něm rozumně požadovat, aby detailně odpověděl na každou dílčí námitku. Za vypořádání s tou kterou konkrétní námitkou je totiž nezbytné považovat také přesvědčivě zdůvodněný odlišný názor soudu, než ten, který měl být námitkou podpořen. Absence přesné odpovědi na některý argument nezpůsobuje bez dalšího nezákonnost napadeného rozhodnutí. Podstatné je, zda se soud vypořádal se všemi základními námitkami navrhovatele, což v daném případě bylo splněno (k tomu např. rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13).

[112] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné námitky, ke kterým by se krajský soud nevyjádřil, přičemž se zabýval také tím, jak se odpůrce vypořádal s námitkami navrhovatelů v procesu přijímání územního plánu. Dle krajského soudu odpůrce adekvátně reagoval na vše, co navrhovatelé tvrdili, nezákonnost spočívající v neúměrném omezení vlastnického práva shledal pouze u pozemku p. č. 464/22 a v tomto rozsahu také územní plán zrušil. Krajský soud se tedy zabýval tím, jak odpůrce vyřídil námitky navrhovatelů, přičemž Nejvyšší správní soud objevil jedinou dílčí námitku, na kterou nebylo odpovězeno výslovně. Navrhovatelé tvrdili, že o jejich námitkách ze dne 31. 3. 2008 nebylo vůbec rozhodnuto. Předně zdejší soud uvádí, že námitky proti územnímu plánu podali navrhovatelé celkem třikrát a pokaždé byly obsahově stejné, přičemž námitky ze dne 31. 3. 2008 byly první a v dalších podáních je navrhovatelé o něco rozšířili. Ze spisu je zřejmé, že odpůrce o nich rozhodl, a to pod č. 70 Přílohy č. 2 usnesení zastupitelstva obce Petrov ze dne 20. 6. 2008. O tom však byli navrhovatelé informováni také v rozhodnutích o jejich následných námitkách. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že tato konkrétní námitka navrhovatelů byla vypořádána, když krajský soud neshledal v rozhodnutích a odůvodněních odpůrce jiné vady, než nepřiměřenost zásahu ve vztahu k pozemku p. č. 464/22. Trvání na tom, aby konkrétně konstatoval, že námitky ze dne 31. 3. 2008 byly vypořádány a v jakém dokumentu (nic víc by k tomu soud z povahy věci ani uvést nemohl), by bylo nepřiměřeným formalismem, neboť obsahově se k nim vyjádřil, když odůvodnění následných námitek odpovídalo i na ty první (které neobsahovaly nic navíc, ba naopak byly stručnější). Nejvyšší správní soud tímto odkazuje na argumentaci uvedenou v předchozím odstavci a zdůrazňuje, že nemůže po krajském soudu požadovat, aby detailně odpověděl na každou dílčí námitku navrhovatelů. Proto ani zde není kasační stížnost důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[113] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), obě kasační stížnosti zamítl jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), neboť námitky nebyly shledány úspěšnými.

[114] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona. Odpůrce ani navrhovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. ledna 2015

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu