



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelky: **Ing. B. C.**, zastoupená Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **obec Česká**, se sídlem Česká 26, zastoupená Mgr. Janem Tejkalem, advokátem se sídlem Helfertova 13, Brno, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2015, č. j. 67 A 1/2015 - 58,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2015, č. j. 67 A 1/2015 - 58, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Průběh dosavadního řízení**

Odpůrce se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž byla k návrhu původního navrhovatele (dále také „navrhovatel“) zrušena část opatření obecné povahy – Územního plánu obce Česká schváleného usnesením zastupitelstva této obce dne 29. 9. 2014, č. 24/2014/4 (dále také „územní plán odpůrce“). Navrhovatel se v řízení před soudem domáhal jeho zrušení v části týkající se místní komunikace a prostranství místního významu vymezených v rámci zastavitelné plochy Z3 a v částech, které realizací tohoto dopravního záměru podmiňovaly výstavbu v zastavitelných plochách Z3 a Z4.

Navrhovatel se účastnil již řízení o návrhu územního plánu, neboť daná komunikace měla částečně vést přes pozemek p. č. X v k. ú. Česká, zapsaný na LV č. X, který byl v té době v jeho vlastnictví. Jelikož původní navrhovatel tento pozemek v době projednávání věci před Nejvyšším správním soudem zcizil a nabyvatelka, Ing. B. C., souhlasila se vstupem do řízení, zdejší soud usnesením ze dne 6. 10. 2016, č. j. 5 As 94/2015 – 75, rozhodl o jejím vstupu do řízení na místo původního navrhovatele a řízení nadále vedl s nabyvatelkou pozemku.

Navrhovatel v řízení o návrhu územního plánu odpůrce podal námitky, které byly vypořádány v rozhodnutí o námitkách jakožto součásti odůvodnění územního plánu odpůrce částečně v sekci „námitky uplatněné po společném jednání,“ a částečně v sekci „námitky uplatněné po veřejném projednání.“ V námitce ze dne 22. 11. 2013 navrhovatel brojil proti podmínění výstavby v lokalitě Z3, jejíž součástí je i dotčený pozemek, rozšířením dopravního koridoru tak, že má vést také přes jeho pozemek, a napojením lokality na silnici III. třídy v ulici Hlavní. V dalších námitkách ze dne 4. 7. 2014 tuto námitku dále rozvedl. Odpůrce námitce nevyhověl ani v jednom z případů.

Zbývající námitky navrhovatele ze dne 4. 7. 2014, vypořádávané v části „námitky uplatněné po veřejném projednání“ směřovaly k jiným, byť souvisejícím otázkám. Druhou námitkou navrhovatel vyjádřil nesouhlas se zahrnutím pozemku p. č. X mezi pozemky, které je možné vyvlastnit v souvislosti s vybudováním veřejně prospěšné stavby technické (kanalizační, vodovodní, plynovodní) infrastruktury. Podotkl, že je zřejmé, že tento záměr má sloužit pro obsluhu lokality Z4, tedy dle jeho názoru soukromému zájmu vybudovat v uvedené lokalitě rodinné domy. Tuto námitku odpůrce vypořádal tím, že konstatoval potřebu napojit lokalitu Z3 na technickou infrastrukturu, neboť jinak by lokalita Z3 nemohla být zařazena do zastavitelných ploch. Ačkoliv je tento úsek veden jako veřejně prospěšná stavba dle § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a je tedy možné pro účely realizace této infrastruktury odejmout či omezit vlastnické právo, v praxi je užívána metoda zřízení věcného břemene.

Odpůrce dále při vypořádání námitek dvěma z nich částečně vyhověl. Třetí námitkou navrhovatel upozorňoval na nesoulad textové a grafické části návrhu územního plánu odpůrce v části vymezující plochy a koridory zahrnující pozemky pro veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství, na které lze dle § 101 stavebního zákona uplatnit předkupní právo obce. Dle navrhovatele byl v grafické části územního plánu na výkresu č. 3 do takto vymezené plochy A1 zahrnut i pozemek navrhovatele, zatímco v textové části do stejné plochy zahrnut nebyl. Odpůrce ve vypořádání uvedl, že k tomuto nesouladu došlo rozdělením původního pozemku p. č. X na 3 parcely, přičemž jedné z nich zůstalo uvedené původní označení. Odpůrce proto vypustil předmětné parcely z vymezení dané plochy pro vznik předkupního práva, aby bylo zabráněno pochybnostem a možnému poškození práv vlastníků. Vyhověno bylo i čtvrté námitce navrhovatele vytykající vnitřní rozpornost územního plánu v souvislosti s podmínkou zpracování územní studie. Ta byla ve vztahu k lokalitě Z3 vypuštěna tak, aby byla textová část územního plánu odpůrce konzistentní.

Jelikož navrhovatel byl se svými námitkami pouze částečně úspěšný, brojil proti opatření obecné povahy návrhem na zrušení příslušných částí územního plánu odpůrce dle § 101a a násl. s. ř. s. u krajského soudu. Navrhovatel se považoval za aktivně legitimovaného i v souvislosti s lokalitou Z4, a proto žádal zrušení také podmínění zástavby v této lokalitě realizací rozšíření komunikace přes jeho pozemek obdobně jako v případě podmínění výstavby v lokalitě Z3. Zároveň žádal také zrušení vypořádání svých námitek v rozhodnutí o námitkách. Namítal především procesní vady přijetí územního plánu odpůrce, rozpor napadených částí územního plánu se zákonem, vady ve vypořádání námitek a porušení principu proporcionality právní regulace.

Procesní vady shledával v tom, že neexistuje hlavní výkres územního plánu a v řízení nebylo vypracováno posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (dále jen „SEA“) dle § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v rozhodném znění (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Navrhovatel přitom namítal, že od požadavku na vypracování SEA bylo upuštěno v rámci doplnění původního stanoviska

pokračování

krajského úřadu, přičemž odůvodnění, na základě kterého krajský úřad od svého požadavku upustil, je s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nedostatečné. V návrhu navrhovatel poukazoval především na odůvodnění týkající se silnice I/43 a jejího koridoru. Souvislost otázky vypracování SEA se svým pozemkem viděl navrhovatel zejména v tom, že sám územní plán odpůrce stanoví historickou vazbu sítě místních komunikací, tedy i komunikace, která měla vést přes pozemek navrhovatele, na průtah krajské silnice. Komunikace proto dle navrhovatele tvoří jeden celek a pro nově vymezované dopravní stavby je takto bylo třeba posuzovat, tedy včetně částí napadených navrhovatelem. Navrhovatel dále poukazoval na vnitřní rozpornost grafické části územního plánu odpůrce a na to, že nezohledňuje rozdělení pozemků, ke kterému došlo v předmětné ploše Z3.

Rozpor napadených částí územního plánu se zákonem spatřoval navrhovatel obecně v nereflexování skutečného stavu v lokalitě Z3. Tato situace dle něj vznikla především kvůli absenci jakékoli zmínky o již existující pozemní komunikaci vedoucí po pozemku obce p. č. X, a tudíž i neexistenci přezkoumatelného odůvodnění, proč není tato pozemní komunikace pro obsluhu lokalit Z3 a Z4 dostatečná. Navrhovatel namítl, že pokud jde o stavbu ve veřejném zájmu, měly by být primárně využity pozemky ve vlastnictví obce nebo státu a v případě zatížení soukromých pozemků by k němu mělo dojít pouze v nejnižší nutné míře a po přesvědčivém odůvodnění, které v rámci územního plánu odpůrce absentuje. Vymezení předmětné komunikace a technické infrastruktury vedoucí přes jeho pozemek dle navrhovatele v odůvodnění územního plánu odpůrce zcela chybí, až na část podmiňující zástavbu v daných lokalitách napojením na silnici III. třídy a na veřejnou technickou infrastrukturu. Z uvedeného však není patrné, proč byly dané záměry vymezeny a proč je nutné podmínit jimi výstavbu. Naopak na str. 51 odůvodnění územního plánu je uvedena pouze „rekonstrukce“ obslužné komunikace a také nová obslužná komunikace na rozhraní stávající a nové zástavby. Tato skutečnost dle navrhovatele dokládá nesoulad úpravy zachycené v územním plánu odpůrce a tvrzení, že obslužnost lokality Z4 výhradně prostřednictvím ulice Nová je nedostačující, jelikož se dle územního plánu odpůrce nemělo jednat o jedinou přístupovou cestu.

Nezákonnost napadených částí územního plánu spatřoval navrhovatel také v rozporu vymezení veřejně prospěšné stavby A1 na výkresu č. 3 ve srovnání s vymezením koridoru pro veřejnou komunikaci a prostranství místního významu na ostatních výkresech územního plánu, přičemž trasa pro místní komunikaci dle jeho názoru byla na výkresu č. 2.2 takřka výlučně přesunuta na soukromé pozemky sousedící s pozemkem p. č. X, tedy s původní komunikací. Navíc z ničeho není patrné, z jakých důvodů byl záměr A1 vymezen jako veřejně prospěšná stavba. Kvůli nejednotnému vymezení a z toho plynoucí neurčitosti a nesrozumitelnosti vymezení tohoto koridoru se dle navrhovatele stávají nesrozumitelnými i všechny podmínky využití zastavitelných ploch Z3 a Z4 a stanovení etapizace ve vztahu k těmto plochám. Z formulace napadených podmínek totiž není jasné, co znamená rozšíření veřejného dopravního koridoru kolem hospody a co je obsahem napojení lokality Z4 na komunikaci III. třídy přes zastavitelnou plochu Z3. Z hlediska navrhovatele se jedná o zásadní rozdíl ve vymezení, jelikož jeho pozemek je na výkresech č. 2.1, 2.2 a 2.5 zahrnut, avšak na výkresu č. 3 nikoliv.

Odůvodnění blíže popsaných částí územního plánu tudíž podle navrhovatele nemůže obstát ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 – 82, nebo rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS (všechna konečná rozhodnutí NSS jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), neboť tato judikatura klade vyšší nároky na odůvodnění opatření obecné povahy, než jsou naplněny územním plánem odpůrce.

Pokud jde o vypořádání námitek v rámci řízení o návrhu územního plánu, považoval je navrhovatel za nezákonné, potažmo za nepřezkoumatelné. Tvrzení, že rozšíření dopravního

koridoru je nutné pro vlastní napojení navrhovaných ploch v rámci Z3, dle navrhovatele nemá základ v reálném skutkovém stavu. Odůvodnění nutnosti rozšíření koridoru odkazem na § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška 501/2006 Sb.“), je dle navrhovatele irelevantní, což dokládá odkazem na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 3/2009 – 82, ve kterém zdejší soud odmítl použití § 22 této vyhlášky na proces pořizování a vydání územního plánu. Navíc napadené plochy prostranství jsou v některých částech vymezeny v šíři cca 20 m, což neodpovídá ani požadavkům vyhlášky. V územním plánu není ani žádná zmínka o dopravní obslužnosti pozemku p. č. X ve vlastnictví obce, na kterém má být realizován záměr objektu sociální péče a přiléhá k němu nejširší část vymezeného prostranství. Navrhovatel se domníval, že předmětný koridor bude ve skutečnosti sloužit především tomuto plánovanému záměru. Navrhovatel brojil také proti nutnosti dopravního napojení lokality Z4 přes jeho pozemek. Tato část obce je již totiž přístupná prostřednictvím ulice Nové.

V rámci svého argumentu o nedostatku proporcionality regulace dotčených částí územního plánu navrhovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu stanovící podmínky odůvodnění omezení a zásahů vyplývajících z regulace opatřením obecné povahy. Navrhovatel zpochybnil legitimní cíl regulace, jelikož obslužnost lokalit Z3 a Z4 může být zajištěna jinými cestami, není proto dle navrhovatele namístě podmiňovat využití ploch Z3 a Z4 uskutečněním dopravního záměru v ploše Z3 a takto nepřiměřeně omezovat vlastníka ve využívání pozemku, resp. snižovat tak jeho hodnotu. Navrhovatel dále namítal, že skutečným záměrem výstavby pozemní komunikace je evidentně dopravní obsluha plánovaného objektu sociální péče.

Krajský soud návrhu vyhověl a územní plán odpůrce zrušil v částech vymezujících „plochu komunikace a prostranství místního významu“ v rámci zastavitelné plochy Z3, jakož i koridor „místní komunikace funkční skupiny C – obslužné“ v rámci této plochy, veřejně prospěšnou stavbu „A1 – Veřejné prostranství – plocha komunikací a prostranství místního významu“, podmínku využití zastavitelné plochy Z3 spočívající v „rozšíření veřejného dopravního koridoru kolem hospody a napojení lokality na komunikaci III. třídy v ulici Hlavní přes zastavitelnou plochu Z3“, podmínku využití zastavitelné plochy Z4 spočívající v „napojení lokality na komunikaci III. třídy v ulici Hlavní“, podmínky využití zastavitelných ploch Z3 a Z4 spočívající dále „v napojení na veřejnou technickou infrastrukturu a respektování limitů využití území“ a stanovení pořadí změn v území (etapizace) v souvislosti s uvedenými podmínkami využití ploch Z3 a Z4. Konečně krajský soud zrušil také vypořádání námitek navrhovatele.

Aktivní legitimaci navrhovatele krajský soud posoudil dle § 101a odst. 1 s. ř. s. a s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, podle něhož je ke splnění podmínek aktivní procesní legitimace třeba, aby navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdil možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. V nynějším případě jde o vlastníka přímo dotčených pozemků, přičemž soud měl za to, že i ve vztahu k lokalitě Z4 může být navrhovatel dotčen ve svých právech (a to jak vlastnických, tak v právu na vypořádání námitek). Je proto osobou oprávněnou k podání návrhu.

Soud následně hodnotil věc dle algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, vytvořeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Jelikož navrhovatel nezpochybňoval pravomoc a působnost odpůrce k vydání územního plánu, přistoupil soud k přezkumu, zda opatření obecné povahy bylo vydáno způsobem stanoveným zákonem. Námitce nevypracování hlavního výkresu soud nepřisvědčil. Ačkoliv souhlasil s navrhovatelem, že by bylo vhodné odůvodnit potřebu rozdělení hlavního výkresu do více samostatných výkresů, dle krajského soudu je jasné, že odpůrce tímto

pokračování

způsobem postupoval z důvodu větší přehlednosti výkresů a takový postup je v případě potřeby dle části I odst. 3 písm. b) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) možný.

K námitce nedostatečného vypořádání námitek navrhovatele krajský soud zdůraznil, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě správních rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu. Soud považoval za nepřípustné vypořádat námitku k návrhu územního plánu pouhým odkazem na ustanovení vyhlášky, které na územní plánování nedopadá, ačkoliv je jistě třeba stavební předpisy při územním plánování zohlednit. Odpůrce se nevyjádřil k otázce, proč musí být rozšíření vedeno právě přes pozemky navrhovatele, navíc v takové šířce (podle krajského soudu odpůrce nezpochybnil údaj navrhovatele, že koridor je vymezen v šířce cca 20 m). Odpůrce nereagoval ani na námitku navrhovatele, že je plánovaná výstavba toliko šesti rodinných domů, ani se nevyjádřil k jeho domněnce o skutečném záměru odpůrce spočívajícím ve zlepšení přístupu k plánovanému objektu sociální péče.

S ohledem na požadavek minimalizace zásahů do vlastnického práva, jak jej vymezuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, 6 Ao 3/2009 – 76, publ. pod č. 2201/2011 Sb. NSS, bylo dle krajského soudu také nezbytné vyslovit se k variantnímu řešení, eventuálně k tomu, že žádné jiné vhodné řešení napojení lokality Z3 neexistuje. Územní plán proto nebyl v této části dostatečně odůvodněn. Požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí o námitkách jako součásti opatření obecné povahy je zcela v souladu se zásadou dobré správy a transparentnosti veřejné správy. V daném případě musí být zřejmé, proč je plánováno rozšíření dopravního koridoru a napojení lokality Z3 právě takto, a proč je nezbytné, aby toto rozšíření postihovalo pozemek navrhovatele. Zároveň musí být veškeré námitky řádně vypořádány. Takový závěr vyplývá i z přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která vyžaduje mimo jiné komplexní zdůvodnění vybrané varianty. Je-li dle soudu v námitkách vybraná varianta zpochybňována, musí být v odůvodnění uvedeno, proč nepřipadá v úvahu varianta jiná. Soud také přisvědčil navrhovateli, že vyjádřením před soudem nelze zhojit nedostatečné odůvodnění samotného územního plánu odpůrce. Územní plán odpůrce je tudíž nepřezkoumatelný v části rozhodnutí o námitkách.

Soud přisvědčil i námitce navrhovatele týkající se absence hodnocení nezbytnosti vypracování SEA. V doplnění svého předchozího stanoviska Krajský úřad Jihomoravského kraje upustil od požadavku na vypracování SEA na základě posouzení kritérií uvedených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Požadavek na vypracování SEA je zadáván krajským úřadem dle § 10i odst. 3 tohoto zákona. V případě hodnocení, zda bude vypracování SEA vyžadováno, se jedná o zvláštní úkon orgánu kraje a ze své podstaty jde o stanovisko dotčeného orgánu dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62, se soud zabývá správností stanoviska dotčeného orgánu v rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem. Z hlediska procesního se bude na toto stanovisko vztahovat část čtvrtá správního řádu. Proto je třeba postupovat v souladu s § 154 správního řádu. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130, publ. pod č. 2445/2011 Sb. NSS, je významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí, především pak § 68 odst. 3 správního řádu; odůvodnění příslušného stanoviska by tudíž mělo alespoň rámcově odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí. Z § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí plyne nutnost zohlednění kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu, podle kterých se postupuje ve zjišťovacím řízení vedeném dle § 10d zákona. Je proto nutné alespoň v základních rysech uvést, jakým způsobem se jimi

krajský úřad zabýval a jak je vyhodnotil. V posuzovaném případě Krajský úřad Jihomoravského kraje sice uvedl částečné důvody pro neuplatnění požadavku na vyhodnocení SEA, zdaleka se však dle soudu nevypořádal se všemi kritérii, a to ani rámcově. V daném případě bylo nutné se jednotlivými kritérii zabývat tím spíše za situace, kdy v původním stanovisku požadavek na vypracování SEA Krajský úřad Jihomoravského kraje uplatnil. Jelikož stanovisko předmětná kritéria dostatečně nevypořádává, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tato vada v postupu při vydávání územního plánu odpůrce mohla mít vliv na jeho zákonnost.

## II.

### Obsah kasační stížnosti

Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Odkázal především na náleze Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, týkající se dle jeho názoru obdobného případu. Ústavní soud v něm konstatoval, že postupem soudu při zrušení územního plánu obce došlo k porušení jejího práva na samosprávu. Dle Ústavního soudu je nutné zvažovat význam základního práva územně samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé. Stěžovatel má za to, že krajský soud se v nyní posuzované věci nálezem Ústavního soudu neřídil a rozhodnutí proto zcela postrádá přezkoumatelnost. Stěžovatel se také ztotožnil s názorem Ústavního soudu, že nároky kladené správními soudy na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou přemrštěné a tudíž představují přepjatý formalismus, přičemž nyní napadený rozsudek krajského soudu klade na stěžovatele ohledně podrobnosti odůvodnění ještě vyšší nároky než Ústavním soudem kritizovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel také namítal, že ač krajský soud odkazuje na použití algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, byť byl změnou právní úpravy překonán, nezabývá se dostatečně aktivní legitimační návrhovatele, především v požadavcích týkajících se lokality Z4. Z hodnocení soudu nelze zjistit, proč se soud domnívá, že návrhovatel může být na svých právech ve vztahu k této lokalitě zkrácen.

Dále stěžovatel rozporoval závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách návrhovatele a uváděl, že krajský soud nepřihlédl ke specifickým územním plánům coby opatření obecné povahy, zejména k jeho komplexnosti. Krajský soud dle stěžovatele obsáhle dovozuje nutnost podrobného odůvodnění rozhodnutí o námitkách, což je v rozporu s uvedeným nálezem Ústavního soudu. Dle stěžovatele je naprosto legitimní, aby odůvodnění rozhodnutí o námitkách opakovaně nepopisovalo komplexní odůvodnění obsažené v samotném územním plánu. Opačný přístup by znamenal ryzí formalismus. Následně stěžovatel zdůraznil potřebu aplikovat ústavně konformní výklad právní regulace obsažené v územním plánu. Stěžovatel dále tvrdí, že nedošlo k žádné změně ani doplnění odůvodnění o námitkách, neboť to není potřebné a vše se lze dozvědět z odůvodnění územního plánu stěžovatele. Stěžovatel spatřuje nedostatek rozsudku krajského soudu také v tom, že soud neuvedl, které námitky a v jakém rozsahu shledává nedostatečně odůvodněnými, čímž napadený rozsudek učinil nepřezkoumatelným a nesrozumitelným. Dle názoru stěžovatele se krajský soud také nevypořádal s argumentací uvedenou v jeho vyjádření k návrhu a v duplice, sám krajský soud si odporuje, když uvádí, že závěry reagující na podané námitky mají být uvedeny v odůvodnění opatření obecné povahy, ale tyto závěry stěžovatele v něm odmítá hledat, byť mu je stěžovatel předkládá i s uvedením jednotlivých stran, na nichž je lze najít.

Stěžovatel napadl i druhý důvod zrušení částí jeho územního plánu. Při posouzení nezákonnosti stanoviska krajského úřadu krajský soud dle stěžovatele nesprávně aplikoval zákon

pokračování

o posuzování vlivů na životní prostředí, v rozhodném znění, jelikož tento zákon v § 10i odst. 1 uvádí, že se použije pouze subsidiárně k úpravě obsažené ve stavebním zákoně a že u územního plánu se zjišťovací řízení neprovádí. Byť orgán kraje použije kritéria dle přílohy č. 8 tohoto zákona, nelze z uvedeného dovodit, že zjišťovací řízení proběhne. Napadený rozsudek je dle stěžovatele nekonzistentní, jelikož používá judikaturu, která na daný případ nedopadá. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130, kterým krajský soud argumentuje, řeší případ, kdy územní plán stanoví rámec pro budoucí povolení záměru obsaženého v příloze č. 1 zákona, a proto mělo být odůvodněno, proč posouzení neproběhne, ačkoliv se na něj úprava vztahuje. V nyní posuzovaném případě však došlo po změně zadání územního plánu, kterou krajský soud zcela pominul, k odpadnutí důvodu, proč bylo zpracování SEA požadováno, jelikož bylo rozhodnuto o tom, že koridor dopravní infrastruktury (přeložka silnice I/43 Česká-Kuřim – pozn. NSS) spadající do přílohy č. 1 zákona, bude proveden jako územní rezerva, která nepodléhá posouzení ze zákona. Dle stěžovatele proto nebylo třeba stanovisko krajského úřadu zevrubně odůvodňovat.

Stěžovatel také nemůže souhlasit s argumentem, že se v případě tohoto stanoviska jedná o úkon dle části čtvrté správního řádu. Stanovisko krajského úřadu nesplňuje základní předpoklad pro užití části čtvrté, neboť v jeho případě neexistuje dotčená osoba. Dovození nutnosti odůvodnění s poukazem na § 67 a § 68 správního řádu jde dle stěžovatele zcela proti smyslu a účelu této části zákona. Pokud jde o varianty územního plánu, plyne z § 47 odst. 5 stavebního zákona, že varianty řešení může pořizovateli územního plánu uložit pouze zastupitelstvo obce z vlastního podnětu nebo na základě podnětu dotčeného orgánu v zadání územního plánu. U veřejnosti nebo vlastníků obdobné možnosti nejsou a i kdyby je soud připustil, vždy by o tom musela rozhodnout obec v samostatné působnosti a scházel by tedy právní nárok na kladné vyřízení. Varianty řešení nebyly v tomto smyslu požadovány a krajský úřad se ve svém stanovisku tedy neměl k čemu vyjádřit. Na závěr stěžovatel podotkl, že v blízkosti pozemků navrhovatele se nenachází žádný záměr, který by měl podléhat posuzování vlivů na životní prostředí, a argumentace navrhovatele je tak zcela účelová, tudíž by neměla požívat soudní ochrany.

### III.

#### **Vyjádření navrhovatele ke kasační stížnosti**

Navrhovatel ve svém vyjádření zdůraznil nutnost zvážit, vůči čemu má být právo na samosprávu stěžovatele posuzováno. V tomto případě je to dle jeho názoru právo na výkon vlastnického práva a na odůvodnění jakéhokoliv zásahu do tohoto základního práva, včetně hledisek nezbytnosti a přiměřenosti takového zásahu. Pokud stěžovatel při výkonu práva na samosprávu nerespektoval limity své pravomoci, ani zájmy osob dotčených na svých ústavních právech, pak soudní ochrana práv těchto osob nemůže být ze své povahy nepřiměřeným zásahem. Navíc omezení vlastnického práva navrhovatele v rozporu se zákonem nelze považovat za hodnotu, která by mohla být srovnávána či poměřována s hodnotami spojenými s ochranou lidských práv a základních svobod. Navrhovatel se neztotožňuje s názorem, že se jedná o výkon státní moci v rámci dozoru nad územní samosprávou, nýbrž jde o výkon státní moci v rámci ochrany ústavním pořádkem zaručených práv navrhovatele. Navrhovatel se ani nedomnívá, že by územní plán stěžovatele bylo možné považovat za opatření, které by nemohlo být zrušeno toliko pro protizákonnost, neboť územním plánem došlo k omezení vlastnického práva navrhovatele, avšak nikoliv na základě zákona, jak vyžaduje čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, nýbrž v rozporu se zákonem. Požadavky kladené Nejvyšším správním soudem na odůvodnění územního plánu pak navrhovatel nepovažuje za přepjatý formalismus, neboť naopak vycházejí striktně z toho, co vyžaduje zákon. Nucené omezení vlastnického práva je možné pouze na základě zákona, a proto nelze dle navrhovatele připustit výklad stěžovatele,

že by jakožto subjekt samosprávy nepodléhal těmto zákonným podmínkám toliko z toho důvodu, že není schopen zajistit zákonnost své územně plánovací dokumentace.

Navrhovatel setrvává na svém stanovisku, že je aktivně legitimován také k návrhům týkajícím se podmínění výstavby v lokalitě Z4 realizací předmětné komunikace. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, má navrhovatel za to, že Ústavní soud se ve zmiňovaném nálezu nevyjadřoval přímo k požadavkům na odůvodnění dle § 68 odst. 3 správního řádu, toliko uvedl, že nespécifikované požadavky Nejvyššího správního soudu, kladené na detailnost a rozsah vypořádání námitek, nesmí být přemrštěné. Obdobný názor však panuje i v judikatuře správních soudů samotných, viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2014, č. j. 50 A 22/2014 – 37, rovněž dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Požadavky krajského soudu v nyní posuzovaném případě nemohou být dle navrhovatele považovány za přemrštěné též s ohledem na § 172 odst. 5 správního řádu, který požaduje u rozhodnutí o námitkách vlastní odůvodnění. Dle § 174 odst. 1 správního řádu se pak pro řízení podle části šesté správního řádu použijí přiměřeně ustanovení jeho části druhé. Navrhovatel také odkázal na odlišné stanovisko ústavního soudce Kůrky u citovaného nálezu Ústavního soudu.

Z podmínky vlastního odůvodnění, které musí rozhodnutí o námitkách obsahovat, odvozuje navrhovatel také nemožnost vypořádat námitky pouhým odkazem na jiné části územního plánu. Navíc poznamenává, že ve vypořádáních námitek, kterým stěžovatel nevyhověl, tyto odkazy ani obsaženy nejsou. Poukaz na nutnost ústavně konformního výkladu územního plánu považuje navrhovatel za nepřipadný, jelikož se zde nejedná o posuzování ústavnosti či zákonnosti právních předpisů, ale o přezkoumání opatření obecné povahy, které vykazuje řadu podstatných rozdílů. Dle navrhovatele je z rozsudku krajského soudu navíc jasně patrné, které námitky považoval krajský soud za nedostatečně vypořádané.

Navrhovatel nerozporuje názor stěžovatele, že zjišťovací řízení se v tomto případě nebude provádět. To však nic nemění na tom, že na základě § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí měl krajský úřad povinnost při odůvodnění svého stanoviska zohlednit veškerá kritéria stanovená v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Zohlednění všech kritérií je též v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou upozorňoval navrhovatel již ve svém návrhu. Pokud stěžovatel zpochybňuje možnost jejího použití v dané věci, upozorňuje navrhovatel vedle § 47 odst. 3 stavebního zákona též na § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle něhož se při posuzování vlivů územního plánu na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona, který nerozlišuje územní plány stanovící rámec pro záměry obsažené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a územní plány, které tento rámec nestanoví. Důvodem pro vydání původního stanoviska krajského úřadu nebyl dle navrhovatele toliko jeden dopravní koridor, zanesený následně jako územní rezerva, ale z hlediska hluku, emisí do ovzduší a dopravy měly být vymezené plochy posuzovány ve vzájemných vztazích, tedy včetně dopravního koridoru v bezprostřední blízkosti pozemku navrhovatele. Stejně tak plochy výroby, u kterých krajský úřad pouze konstatoval, že nebudou oproti dosavadnímu plánu zásadně měněny, by dle navrhovatele měly být hodnoceny z hlediska emisí. Tvrzení, že regulativem nebude připuštěna jakákoliv výrobní činnost s možnými vlivy na okolní prostředí, se dle navrhovatele nezakládá na pravdě, neboť v rámci hlavního funkčního využití ploch smíšených obytných je regulativem zabráněno pouze negativním vlivům působícím na bezprostředně sousedící plochy bydlení, tedy nikoliv na okolní prostředí nezahrnující ty plochy, v rámci ploch průmyslové výroby pak je pouze ve vztahu k plochám Z1 a Z2 omezena zátěž hluková. Navrhovatel nesouhlasil ani s názorem stěžovatele, že stanovisko krajského úřadu dle § 47 odst. 3 stavebního zákona není úkonem dle části čtvrté správního řádu. Navrhovatel k tomu uvádí, že postačí, aby se akt veřejné správy ve smyslu § 154 správního řádu pouze týkal dotčených osob, které tak nemusí být přímo adresáty



pokračování

tohoto aktu, a dále navrhovatel upozorňuje na použití § 158 odst. 1 správního řádu, podle něhož se jeho část čtvrtá použije i na úkony, které nejsou upraveny v ostatních částech správního řádu.

Pokud jde o jiné varianty řešení územního plánu, měl navrhovatel, s ohledem na zásadu veřejné správy jako služby, vyjádřenou v § 4 správního řádu, za to, že pokud jiná osoba než dotčený orgán podala podnět k variantnímu řešení územního plánu, měl by se jím stěžovatel zabývat, přestože na jeho kladné vyřízení není právní nárok. Navrhovatel i nadále setrval na stanovisku, že plánovaná komunikace vedoucí přes jeho pozemek je součástí sítě pozemních komunikací, a proto by měla být posouzena v procesu SEA, jelikož v tomto ohledu je třeba posoudit proveditelnost celé dopravní koncepce územního plánu stěžovatele.

#### IV.

#### Replika stěžovatele

Stěžovatel v replice zdůraznil, že zpochybňování nálezu Ústavního soudu není na místě, jelikož se jím Nejvyšší správní soud řídil v obou sporech, kterých se týkal. Stěžovatel pokládá hodnocení protichůdných práv na samosprávu a na výkon vlastnického práva ze strany navrhovatele za zjednodušující, neboť navrhovatel byl ve svém vlastnickém právu omezen naprosto marginálně. Stěžovatel neměl v úmyslu jeho pozemek vyvlastnit, ale pouze vytvořit podmínky k tomu, aby před započítáním výstavby byla k tomuto pozemku dovedena veřejná infrastruktura odpovídající předpokládanému využití. V tomto smyslu dle stěžovatele naplnilo toto dočasné omezení předpoklady udržitelného rozvoje území.

Kromě tvrzení obsažených již v kasační stížnosti stěžovatel doplnil, že netvrdí, že by rozhodnutí o námitkách nemělo obsahovat odůvodnění. Toto odůvodnění by však mělo odpovídat způsobu publikace rozhodnutí o námitkách v opatření obecné povahy, rozsahu námítky a smysluplnosti jejího odůvodnění a rozsahu odůvodnění samotné regulace, proti níž namítající brojí. Ohledně namítaného odůvodnění zamítnutí námítky navrhovatele odkazem na § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. stěžovatel připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, v němž zdejší soud definoval kritéria pro vymezování koridorů liniových staveb tak, aby odpovídaly technickým normám, jež budou muset být splněny v navazujících řízeních. Vymezení užšího koridoru by v daném případě dle stěžovatele bylo v rozporu s vytvářením předpokladů pro výstavbu jakožto cíle územního plánování.

Pokud jde o tvrzenou nezákonnost stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje, uvádí stěžovatel, že aplikace přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v rozsahu požadovaném v rozsudku krajského soudu, nemůže plnit účel v něm předpokládaný, jelikož tato příloha je primárně určena k hodnocení již vyhotovené koncepce, zatímco návrh zadání územního plánu dle § 47 stavebního zákona takovou koncepcí není. Krajský úřad se tedy nevyjadřuje ke koncepci samotné, ale k návrhu „osnovy“ této koncepce. Vzhledem k tomu, že po vydání stanoviska krajského úřadu dle § 47 stavebního zákona se teprve připravuje koncepce, plyne z povahy věci, že jakékoliv posouzení návrhu zadání územního plánu nad rámec zjištění, že se již v tomto zadání předpokládá zahrnutí záměru uvedeného v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, nedává žádný smysl. Ostatně posouzení vlivů koncepce na životní prostředí je dle § 10a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vyžadováno pouze, pokud je její součástí rámec pro budoucí povolení záměru uvedeného v příloze č. 1 tohoto zákona. Zjišťovací řízení, tedy použití přílohy č. 8 zákona, se pak předpokládá, pokud je takovou koncepcí dotčeno pouze území jediné obce. Snaha o posouzení návrhu zadání územního plánu podle jednotlivých kritérií přílohy č. 8, jak si ji v napadeném rozsudku představuje krajský soud, tedy nemůže přispět k naplnění účelu zákona dle jeho § 1 odst. 3, tedy k získání objektivního

odborného podkladu pro vydání opatření obecné povahy z hlediska udržitelného rozvoje společnosti.

## V.

### Duplika navrhovatele

Navrhovatel v duplice reagoval na argumentaci stěžovatele týkající se vyhlášky č. 501/2006 Sb. Tato vyhláška dle navrhovatele nepředstavuje technickou normu, která by měla odůvodňovat přísnější kritéria na vymezení předmětného koridoru. Navrhovatel má za to, že se vztahuje pouze na situace, kdy komunikace zpřístupňuje pozemek rodinného domu, přičemž na pozemcích v dané lokalitě rodinné domy nestojí a ani územní plán nevyžaduje, aby musely být využívány pro jejich výstavbu. Ve smyslu § 1 odst. 2 dané vyhlášky se její § 22 použije toliko v případě, že je nezbytné takovou komunikaci vymezit v rámci konkrétního územního řízení na záměr stavby rodinného domu. V jiných případech by byla aplikace daného ustanovení nepřipadná, jak vyplývá z judikatury citované již v návrhu na zrušení územního plánu stěžovatele.

Navrhovatel také nesdílí názor stěžovatele o neúčelnosti použití přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí na návrh zadání územního plánu v rozsahu vyžadovaném krajským soudem, a opakuje, že se nejedná o přemrštěný požadavek, nýbrž o požadavek zákonnosti a přezkoumatelnosti stanoviska krajského úřadu. Navrhovatel má za to, že § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je ve vztahu speciality k §10a téhož zákona, přičemž podle § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s § 47 odst. 3 stavebního zákona vydává krajský úřad předmětné stanovisko již ve fázi zadání územního plánu. Podle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí pak krajský úřad stanoví případný požadavek na zpracování vyhodnocení SEA právě na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 téhož zákona.

## VI.

### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel svými námitkami v prvé řadě brojil proti závěru krajského soudu o aktivní legitimaci původního navrhovatele k návrhu na zrušení části územního plánu stěžovatele týkající se lokality Z4. Nejvyšší správní soud však nepokládá posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatele krajským soudem za nedostatečné. Jak krajský soud správně poznamenal, aktivní procesní legitimace byla dle § 101a odst. 1 s. ř. s. dána již plausibilním tvrzením navrhovatele, že opatřením obecné povahy bude zkrácen na svých věcných právech k nemovitosti nacházející se v oblasti regulované územním plánem. Původní navrhovatel byl majitelem pozemku v lokalitě Z3 (který později převedl na nynější navrhovatelku), tvrdil však dotčení také částí územního

pokračování

plánu vztahující se k lokalitě Z4, neboť jeho tehdejší pozemek byl ovlivněn plánovanou přístupovou komunikací k této lokalitě. Ačkoliv je odůvodnění aktivní procesní legitimace navrhovatele krajským soudem kusé, závěry tohoto posouzení, pokud jde o dotčení vlastnického práva navrhovatele, jsou správné. Přestože se daný pozemek nenachází v lokalitě Z4, existoval zde jasný vztah v rámci etapizace a podmíněnosti výstavby v lokalitě Z4 realizací dopravního záměru vedoucího přes tehdejší pozemek navrhovatele (nyní navrhovatelky). Navíc, jak podotkl již krajský soud, z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, vyplývá, že „[v]ýjimečně 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 aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku“. Tvrzení stěžovatele, podle něhož podmínka využití zastavitelné plochy Z4, spočívající ve stanovení nutnosti předchozího napojení lokality na stěžejní silnici v obci, se nedotkne práv navrhovatele, jestliže ze samotného územního plánu i jeho podkladů vyplývá, že toto napojení mělo být vedeno též přes pozemek navrhovatele (nyní navrhovatelky), se jeví jako neopodstatněné.

Stěžovatel se dále ve své argumentaci opíral o závěry výše zmiňovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, ve kterém Ústavní soud konstatoval zásah správního soudu do práva na samosprávu obce tím, že zrušil její územní plán bez dostatečného zohlednění práva obce na samosprávu. K této otázce se ovšem Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve své předchozí judikatuře, konkrétně mj. v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42:

*„[31] Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přiblížit v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.*

*[32] Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémními zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.“*

Nejvyšší správní soud má za to, že tento přístup k přezkumu územně plánovací dokumentace, vyznačující se na straně jedné striktní zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, na straně druhé však také reflektující povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků dotčena, nebyl překonán ani zmiňovaným nálesem Ústavního soudu, jehož se dovolává stěžovatel.

Již v řízení o návrhu územního plánu bylo tedy od počátku nutné zkoumat proporcionalitu zásahu do vlastnických práv jednotlivců z hlediska veřejného zájmu na vybudování dané komunikace, který jistě může spočívat v zajištění dopravní obslužnosti

lokality Z3 i Z4, zároveň je ovšem třeba zohlednit zásadu vyjádřenou v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, tak, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv „jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle“. Jak již bylo řečeno, s ohledem na ústavní právo obce na samosprávu Nejvyšší správní soud uplatňuje zásadu zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace (viz též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 1 Ao 3/2011 – 229, bod 156, a ze dne 13. 12. 2013, č. j. 7 AOs 1/2012 – 63). Není tudíž úkolem soudu určovat, zda má převážet zájem na ochraně vlastnického práva, či zájem veřejný. Je však nutné trvat na tom, aby příslušná obec (a také pořizovatel územního plánu pro tuto obec) reflektovala proporcionalitu zásahu již od počátku. V průběhu procesu pořizování a schvalování územního plánu tedy musí být brána v potaz ústavní práva jednotlivců, a zejména v případě, podají-li dotčené osoby proti navrženému řešení námítka, je třeba ho přezkoumatelným způsobem zdůvodnit a s námitkami se vypořádat.

Stěžovatel napadl závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění územního plánu, jelikož má za to, že nároky kladené krajským soudem na vypořádání námitek jsou vyjádřením přepjatého formalismu. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že je nutné rozlišovat mezi odůvodněním samotného územního plánu a odůvodněním rozhodnutí o námitkách. Nemůže však přisvědčit jeho názoru, že v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách se lze v zásadě jen spolehnout na obecné odůvodnění územního plánu. Nejvyšší správní soud zastává ve své judikatuře opačný názor. Například v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 – 33, zdejší soud nesouhlasil s názorem, „že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předešlém územním plánu zakládá jeho vlastníkově právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy“. Na druhou stranu však „na základě podané námítka či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit“.

Z uvedeného vyplývá, že jakkoliv je odůvodnění rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění územního plánu, jedná se o jeho autonomní část a jsou na něj kladeny odlišné nároky, než na jiné části odůvodnění územního plánu. Tato skutečnost vyplývá z podstaty námitek, které jsou reakcí na navrženou podobu územního plánu, jejíž zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé (ohledně požadavků na obsah odůvodnění územního plánu srov. § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona a část II. přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.), nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušné změny z pohledu každého dotčeného pozemku. Takový požadavek by byl, už jen z hlediska nároků na rozsah takového odůvodnění územního plánu, většinou neproveditelný. Tím spíše je ale nutné, aby v případě, kdy někteří vlastníci dotčených nemovitostí podají proti navrženému řešení konkrétní námítka (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), byly tyto námítka v jejich konkrétní podobě také přezkoumatelným způsobem vypořádány, a to v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu, na nějž v této souvislosti návrhovatel důvodně odkazoval (srov. též § 54 odst. 4 stavebního zákona). Lze souhlasit s krajským soudem, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu vycházející též z § 174 odst. 1 správního řádu jsou na rozhodnutí o námitkách v tomto smyslu kladeny (přiměřeně jeho povaze) srovnatelné požadavky jako na odůvodnění individuálního správního aktu dle § 68 odst. 3 správního řádu.

Je tudíž nutné přezkoumat, jak se stěžovatel s námitkami původního návrhovatele vypořádal. Návrhovatel v řízení o návrhu územního plánu uplatnil čtyři námítka (viz výše), přičemž třetí námítka bylo podle stěžovatele vyhověno zcela a čtvrté částečně. Přesto vypořádání třetí námítka návrhovatel v řízení před krajským soudem rozporoval, na rozdíl od vypořádání námítka druhé a čtvrté, nicméně z odůvodnění rozsudku krajského soudu je zřejmé, že shledal

pokračování

nedostatečným vypořádání první námitky, a k tomuto závěru krajského soudu směřují také důvody kasační stížnosti, proto se na něj primárně zaměřil rovněž Nejvyšší správní soud.

V této námitce ze dne 22. 11. 2013 a vypořádané v odůvodnění územního plánu odpůrce v části „námitky uplatněné po společném jednání“, navrhovatel brojil proti podmínění výstavby v lokalitě Z3, jejíž součástí je i dotčený pozemek, rozšířením dopravního koridoru a napojením lokality na silnici III. třídy v ulici Hlavní. Navrhovatel přitom tvrdil, že stávající situace je uspokojivá, jelikož komunikace přiléhající k jeho pozemku splňuje požadavky dané § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění. Stěžovatel dle názoru navrhovatele nerespektoval zásadu minimalizace zásahu do vlastnických práv, jak ji vymezuje Nejvyšší správní soud, a to z několika důvodů. Předně není nutné rozšiřování dopravního koridoru, jelikož dosavadní komunikace je dostačující. Dalším důvodem nepřiměřeného zásahu do práv vlastníků bylo dle navrhovatele podmínění výstavby v lokalitě zbudováním komunikace, čímž obec změnila dosavadní benevolentní postoj k developerské činnosti, zneužila svého postavení, fakticky zabraňovala navrhovateli ve výstavbě plánovaného rodinného domu a přenesla povinnost napojení lokality Z3 na síť místních komunikací na vlastníky předmětných pozemků. Obec neřešila dopravní obslužnost této lokality při stavbě nové školky, ale až v rámci nového územního plánu, a proto tuto podmínku navrhovatel považoval za diskriminační. Daná komunikace byla dle názoru navrhovatele vymezena pouze pro obsluhu plánovaného zařízení sociální péče, jelikož jinak by nebyla potřebná. Závěrem navrhovatel namítl, že „zkapacitnění“ stávající komunikace nelze považovat za veřejně prospěšnou stavbu, jelikož dle jeho názoru svědčí pouze záměru stěžovatele.

Stěžovatel ve vypořádání námitky uvedl, že navržené plochy komunikací a prostranství místního významu jsou nezbytné pro zajištění dopravní a technické obsluhy zastavitelné plochy v lokalitě Z3 a zároveň jsou podmínkou pro vymezení a dopravní obsluhu zastavitelných ploch v lokalitě Z4. Šířkové parametry vymezeného veřejného prostranství musí umožňovat obousměrnou dopravní obsluhu prostřednictvím místní komunikace napojené na silnici III. třídy v ulici Hlavní. Minimální šířka pro obousměrnou obsluhu rodinných domů je dle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. 8 m. Stávající účelová komunikace na pozemku p. č. X není schopna tyto požadavky splnit. Zároveň navrhovaná plocha musí navázat na již vymezené plochy komunikací a prostranství místního významu západně od zastavitelné plochy Z3. Pro odkanalizování zastavitelné plochy Z3 je nutno počítat s oddílnou kanalizací k ulici Hlavní, což se projeví i v prostorových požadavcích na šířku navrhovaného veřejného prostranství. Co se týče zastavitelné plochy Z4, je nutno zajistit její odpovídající dopravní obsluhu. Dopravní napojení pouze prostřednictvím ulice Nová vzhledem k jejím šířkovým parametrům není možné. Navrhované řešení zlepšuje dopravní obsluhu v severozápadní části obce, zároveň umožní zajistit případné havarijní stavy v lokalitě (omezení slepých vjezdů do území) a umožňuje alternativní dopravní obsluhu návrhových ploch označených jako Z4.

Svou argumentaci k první námitce navrhovatel doplnil v rámci námitek ze dne 4. 7. 2014, vypořádaných v části „námitky uplatněné po veřejném projednání“. Vyjma již uvedené argumentace navrhovatel dodal, že po případné výstavbě v lokalitě Z3 nemůže dojít k tak masivnímu nárůstu dopravy, který by ospravedlňoval zásah do vlastnických práv, obzvláště pokud zde může být postaveno maximálně 6 rodinných domů a na navazujícím pozemku p. č. X obec zřídila parkoviště, přičemž jí šířka této komunikace nedostatečná nebyla. Podmínění výstavby je zásahem do vlastnické sféry navrhovatele za užití diskriminačních podmínek, čímž je do budoucna nedůvodně zhoršeno jeho postavení. Navrhovatel dále uvedl, že dopravní koridor nelze považovat za veřejný zájem, neboť je zcela evidentní, že jeho provedení je ve skutečnosti spojeno s výstavbou rodinných domů v lokalitě Z4, tedy se soukromým zájmem. V tomto směru odkázal navrhovatel na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012, a na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a konstatoval, že

z dané judikatury vyplývá, že existuje-li alternativní přístup, není určitou komunikaci možné považovat za nezbytnou, a skutečnost, že určitý pozemek zkracuje či usnadňuje pohyb v rámci aglomerace, není důvodem pro omezení vlastnického práva majitele.

Na tuto námitku reagoval stěžovatel konstatováním, že rozšíření dopravního koridoru je nezbytné pro vlastní napojení navrhovaných ploch Br (tj. bydlení v rodinných domech) v lokalitě Z3, stejně jako jejich napojení na silnici III. třídy v ulici Hlavní. Je navrženo rozšíření pro splnění minimálních prostorových požadavků na šířku těchto veřejných prostorů (§ 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).

Proti vypořádání této námitky brojil navrhovatel i ve svém návrhu na zrušení části územního plánu stěžovatele, přičemž zásadním argumentem byla nepřezkoumatelnost vypořádání vzhledem k tomu, že stěžovatel v něm odkázal na § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. K údajným nedostatkům vypořádání této námitky směřovala také kritika krajského soudu. Nejvyšší správní soud proto nemůže přisvědčit názoru stěžovatele, že krajský soud explicitně neuvedl, které námitky dle něj nebyly dostatečně vypořádány. Z jeho odůvodnění vyplývá, že se věnuje právě vypořádání první námitky. Právě toto vypořádání souvisí také s výtkou krajského soudu ohledně absence důvodů řešení, podle kterého je komunikace vedena přes pozemek navrhovatele a v šířce navrhovatelem uváděné. Se samotnými závěry krajského soudu k těmto otázkám se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožnil.

K možnosti odůvodnit zásah do práv navrhovatele § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Nejvyšší správní soud podotýká, že samotný krajský soud uznal (byť z tohoto poznatku nevyvodil patřičné důsledky) potřebu zohlednit v procesu územního plánování požadavky na území tak, aby budoucí záměr zástavby rodinnými domy, pro něž byly lokality Z3 i Z4 vymezeny, byl realizovatelný. Nejvyšší správní soud má skutečně za to, že v daném případě byl odkaz na zmiňované ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb., pokud jde o zdůvodnění nedostatečnosti stávající komunikace a minimální šířky komunikace plánované, zcela na místě, jelikož lokalita musí být uzpůsobena tak, aby v ploše výslovně územním plánem vymezené pro bydlení v rodinných domech, bylo možné tyto stavby umístit. Krajský soud tedy pochybil, pokud dospěl k závěru, že odůvodnění stěžovatele je nedostatečné z toho důvodu, že stěžovatel na zmiňované ustanovení vyhlášky odkázal. Jeho zohlednění v rámci vymezení plochy pro zástavbu rodinnými domy je naprosto logické a odpovídá danému účelu. Tento závěr není v rozporu s navrhovatelem namítaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 3/2009 – 82, který se týkal skutkově a právně odlišné věci. Obecně lze jistě souhlasit s tím, že pro vymezení ploch v rámci územního plánu je relevantní v prvé řadě část druhá vyhlášky č. 501/2006 Sb., zatímco část třetí (včetně § 22 této vyhlášky) již stanoví požadavky na vymezení pozemků a umístování staveb, nicméně, jak již bylo zdůrazněno, je v tomto případě nutné přihlídnout k plánovanému účelu vymezených ploch, jímž je zástavba rodinnými domy. Bylo by tedy krajně nelogické tuto skutečnost přehlížet a zakládat tak jen obtížně řešitelné problémy pro navazující správní řízení či postupy. Nejvyšší správní soud dává naopak plně za pravdu argumentaci stěžovatele, že z uvedených důvodů není možné vymezit veřejné prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemky určené pro zástavbu rodinnými domy, v menším rozsahu, než bude následně požadováno při umístování těchto staveb.

Navíc, jak vyplývá z výše uvedené rekapitulace námitek navrhovatele uplatněných v řízení o návrhu územního plánu a jejich vypořádání v rozhodnutí stěžovatele o námitkách, nelze souhlasit s krajským soudem, že by odůvodnění stěžovatele stálo na pouhém odkazu na § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Je nutné přihlídnout mj. rovněž ke skutečnosti, že šířka plánované komunikace byla zdůvodněna také potřebou zbudování technické infrastruktury, včetně kanalizace, která má na šířku veřejného prostranství zásadní vliv. Pokud jde o přesné určení této

pokračování

šířky, z něhož vycházel krajský soud, Nejvyšší správní soud podotýká, že tato šířka musí být vnímána jako přibližná a uzpůsobená měřítku územního plánu. V územním plánu není možné vymezit šíři daného dopravního koridoru s přesností, která je vyhrazena až pro další navazující řízení či postupy.

Při hodnocení vypořádání první námítky navrhovatele bylo třeba zohlednit obě vyjádření stěžovatele v rámci rozhodnutí o námítkách, tedy i první podrobnější vypořádání námítky v části „námítky uplatněné po společném jednání“. Krajský soud se ve svém závěru dopustil velkého zjednodušení, pokud tvrdil, že dané řešení dopravní a technické infrastruktury bylo odůvodněno pouze odkazem na vyhlášku č. 501/2006 Sb., jelikož dostatečně nepřihlédl k prvnímu vypořádání námítky v části územního plánu stěžovatele označené jako „námítky uplatněné po společném jednání“. V tomto vypořádání se objevilo i zdůvodnění, proč požadované dopravní obslužnosti lokality Z4 nevyhovuje ulice Nová, a dle názoru Nejvyššího správního soudu i dostatečné zdůvodnění šíře navrhovaného dopravního koridoru v lokalitě Z3 jakož i nezbytnosti vedení tohoto koridoru právě po vymezené trase. Ostatně ani navrhovatel žádnou variantu napojení lokality Z3 stěžovateli k posouzení nepředložil a tvrzení o možnosti využít k napojení lokality Z4 ulici Nová mu bylo již na začátku vyvráceno ve vypořádání námitek tak, že tato varianta nebyla přijata pro nedostatečnou kapacitu komunikace. Za situace, kdy bylo v každém případě nezbytné zpřístupnit lokalitu Z3 vymezenou komunikací, jeví se následné využití této plánované komunikace rovněž pro obslužnost lokality Z4 jako logický krok odpovídající zásadě minimalizace zásahu do práv vlastníků nemovitostí. Ve všech těchto ohledech je tedy třeba závěry krajského soudu velmi podstatně korigovat.

Je pravdou, že s některými dílčími argumenty navrhovatele se stěžovatel v rozhodnutí o námítkách nevypořádal, resp. se s některými vypořádal pouze částečně, Nejvyšší správní soud však v souladu se svou ustálenou judikaturou považuje za podstatné, že je z odůvodnění stěžovatele k zamítnutí první navrhovatelovy námítky dostatečně patrné, proč jí stěžovatel nemohl přisvědčit, proč je řešení spočívající ve vymezení daného dopravního koridoru nezbytné a proč zároveň není možné volit řešení jiné, které by bylo z hlediska zásahů do vlastnických práv šetrnější.

Navíc některé tyto dílčí argumenty navrhovatele, byť se k nim stěžovatel v rozhodnutí o námítkách výslovně nevyjádřil, lze považovat bez dalšího za zjevně nedůvodné. Není totiž např. sporu o tom, že zajištění dopravní obslužnosti v obci, ať již se jedná o dostupnost vymezených lokalit bydlení, nebo tím spíše o přístup k objektům sociální péče a mateřské školky, jsou zcela nepochybně ve veřejném zájmu, který územní samosprávné celky realizují v rámci své samostatné působnosti ve prospěch svých občanů. V daném ohledu byla ostatně argumentace původního navrhovatele skutečně pozoruhodná svou vnitřní nekonzistentností, když na jedné straně neváhal poukazovat na svůj tehdejší úmysl stavby rodinného domu v lokalitě Z3, ale na straně druhé prohlašoval, že stávající komunikace je dostačující mimo jiné proto, že v dané lokalitě rodinné domy nemusejí v budoucnu stát, a odmítal se podílet na nezbytných nákladech (v nejširším slova smyslu) spojených s opatřeními, která by umožnila jemu samému, jakož i ostatním vlastníkům dotčených pozemků, daný záměr realizovat. Je až s podivem, kolik sluchu krajský soud této argumentaci navrhovatele, postrádající přesvědčivost i vnitřní integritu, dopřál.

Nejvyšší soud uzavírá, že pokud jde o vypořádání první námítky navrhovatele, stěžovatel dostal požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námítkách, a závěr krajského soudu byl v tomto ohledu mylný, pokud tvrdil opak. V daném případě lze skutečně konstatovat, že požadavky krajského soudu kladené na vypořádání této námítky navrhovatele byly přepjatě formalistické.

Ve své kasační stížnosti se stěžovatel kromě vypořádání první námítky navrhovatele věnoval i druhému důvodu, pro který byla napadená část územního plánu zrušena krajským

soudem. Brojil proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti stanoviska posuzujícího nezbytnost vyhodnocení SEA, které vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje. Krajský soud toto stanovisko posoudil jako nedostatečně odůvodněné, což dle něj mohlo mít vliv na zákonnost územního plánu stěžovatele.

S krajským soudem je možné souhlasit potud, že předmětné stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje je skutečně „jiným úkonem správního orgánu“ ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu, na které se tedy dle toho ustanovení obdobně použije část čtvrtá správního řádu, a tedy v souladu s § 154 správního řádu přiměřeně i § 68 odst. 3 správního řádu, a to v rozsahu, v jakém je jeho použití potřebné. Nedostatečné odůvodnění stanoviska, které nevyžaduje provedení posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, může vést k následnému zrušení územního plánu, jak judikoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009 – 111. Nejvyšší správní soud však opět nemůže souhlasit se závěry krajského soudu o nedostatečnosti odůvodnění daného stanoviska v tomto konkrétním případě.

V posuzované věci bylo vydáno stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 2. 11. 2012, č. j. JMK 114216/2012, k návrhu zadání územního plánu. V tomto stanovisku krajský úřad požadoval vyhodnocení vlivů územního plánu stěžovatele na životní prostředí. V doplnění svého stanoviska ze dne 12. 2. 2013, č. j. JMK 16385/2013, od tohoto požadavku upustil. Vycházel přitom ze změny návrhu zadání územního plánu stěžovatele provedené dne 7. 2. 2013 a posuzoval tudíž odlišné podmínky stanovené pro vypracování územního plánu. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že podle nového návrhu zadání mělo být vymezení koridoru pro záměr „Přeložka silnice I/43 Česká – Kuřim“ v územním plánu provedeno pouze jako územní rezerva, koridor zbývající části této silnice měl být pouze zpřesněn na základě požadavku Ministerstva dopravy a nově měly být vymezeny pouze místní a účelové komunikace. V návaznosti na tyto změny návrhu zadání územního plánu krajský úřad přihlédl k velikosti a charakteru obce a ke skutečnosti, že podle nového návrhu zadání, na rozdíl od původního návrhu, nebude ve svém důsledku výrazně měněn rozsah pro výrobu v porovnání s dosavadním územním plánem stěžovatele, jelikož rozsah těchto ploch převzatých z předchozího územního plánu bude o něco málo zmenšen a plochy o této rozloze budou vymezeny v bezprostřední návaznosti na již vymezené plochy výroby. Regulativem nebude připuštěna jakákoliv výrobní činnost s možnými vlivy na okolní prostředí.

Předmětné „doplnění stanoviska odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje,“ vydané dne 12. 2. 2013, lze materiálně považovat za nové stanovisko v rozsahu, v jakém bylo původní stanovisko změněno. Toto nové stanovisko tedy, vzhledem k absenci přechodných ustanovení, podléhalo právní úpravě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění zákona č. 350/2012 Sb., účinného ode dne 1. 1. 2013. Lze tak přisvědčit stěžovateli, že nemělo být prováděno zjišťovací řízení, jak § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v daném znění, výslovně stanoví. I přesto je krajský úřad povinen použít kritéria dle přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud je z návrhu zadání územního plánu patrné, že by měl územní plán vytvářet rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 10i ve spojení s § 10a odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a ve spojení s § 47 stavebního zákona), přičemž není rozhodné, zda se jedná o kategorii I či kategorii II v rámci této přílohy. Pokud je z návrhu zadání územního plánu zřejmé, že takový záměr či záměry uvedené v příloze č. 1 bude budoucí územní plán předpokládat či umožňovat, musí krajský úřad následně zhodnotit, zda dle kritérií uvedených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bude nutné návrh územního plánu posuzovat z hlediska hodnocení vlivů na životní prostředí, případně stanovit v daném ohledu podrobnější požadavky (§ 47 odst. 3 stavebního zákona, § 10i odst. 3, resp. nyní odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).



pokračování

Krajský soud vytkl krajskému úřadu údajné nedostatečné odůvodnění doplnění stanoviska vzhledem k předchozímu opačnému názoru krajského úřadu. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 – 32, uplatní se zde zásada kontinuity a závaznosti stanovisek a je tudíž nezbytné se argumentačně vypořádat s vlastním předchozím stanoviskem tak, aby se jednalo o přezkoumatelný úkon správního orgánu. V tomto případě však Krajský úřad Jihomoravského kraje těmto požadavkům dostál, navíc krajský soud skutečně pominul, že krajský úřad neposuzoval ve svém novém stanovisku shodný návrh zadání územního plánu, ale návrh podstatně modifikovaný právě za tím účelem, aby nebylo třeba podstupovat proces SEA.

Pokud jde o vymezení přeložky silnice I/43 Česká – Kuřim v územním plánu stěžovatele jako územní rezervy, lze souhlasit se stěžovatelem, že na toto vymezení se povinnost posouzení vlivů na životní prostředí nevztahuje. Jak uvedl Nejvyšší správní soud s odkazem na § 36 odst. 1 stavebního zákona v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 3 As 206/2015 – 61, „[ú]zemní rezervy samotné (tedy s odhlédnutím od záměru, pro něž byly vymezeny) v zásadě nemohou mít negativní dopady na životní prostředí, neboť toliko zakazují některé změny v území, a tím konzervují dosavadní stav. Jejich posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí by tedy postrádalo smysl. U záměru, pro něž byla územní rezerva vymezena, není jisté, v jaké variantě, v jakém rozsahu a za jakých podmínek bude realizován; není ani jisté, zda k jeho realizaci skutečně dojde. Proto by požadavek na posouzení předpokládaného využití územní rezervy (zde dopravní infrastruktura) byl v této fázi předčasný (viz i důvodová zpráva k návrhu zákona č. 350/2012 Sb., citovaná krajským soudem, podle níž by i docházelo – v rozporu se směrnicí o posuzování vlivů na životní prostředí – k opakovanému posuzování). Z uvedených důvodů pak bylo posuzování stanoveného využití územní rezervy z hlediska vlivů na životní prostředí výslovně vyloučeno § 36 odst. 1 stavebního zákona, právě ve znění zákona č. 350/2012 Sb., účinného od 1. 1. 2013; stejná logika však platila i před touto novelou [srov. Metodiku k navrhování územních rezerv a rozhodování podle nich, vydanou Ústavem územního rozvoje a Ministerstvem pro místní rozvoj v prosinci 2011, vydání první, str. 5: „[S]amotné vymezení územní rezervy nemůže vyvolat potřebu posuzování vlivů na životní prostředí a na území Natura 2000. K tomuto posouzení dochází, až když je změnou ÚPD navrhováno změnit územní rezervu na plochu nebo koridor pro prověřené využití (zpravidla zastavitelnou plochu)“]. Lze tudíž uzavřít, že posouzení vlivů územního plánu v jeho napadené části na životní prostředí nepřipadalo v posuzovaném případě pojmově vůbec v úvahu. Bližší zdůvodnění neuplatnění požadavku na toto posouzení ze strany krajského úřadu za těchto okolností proto nebylo nezbytné, tím méně v podobě, jakou vyžaduje stěžovatel, tedy rozzebrání jednotlivých kritérií obsažených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí [naopak ve stěžovatelem odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130, byl takový požadavek zcela na místě, neboť zde byla navrhována změna funkčního využití ze zemědělské půdy na plochu pro zvláštní rekreační aktivity, zakládající rámec pro budoucí povolení záměru obsaženého v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tematický areál na ploše nad 5000 m<sup>2</sup>)].“

Z uvedeného vyplývá, že územní rezerva ze své podstaty nemůže stanovit rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a neexistuje tedy předmět posuzování, na který by se uplatnila kritéria přílohy č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zbývá tudíž druhá skupina ploch, která dle původního stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje mohla rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanovit, což byly rozvojové plochy, zejména plochy výroby. Ačkoliv se jedná částečně o plochy převzaté z dosavadního územního plánu stěžovatele a „[p]řevzetím regulace do nové úpravy na sebe pořizovatel územního plánu bere odpovědnost, že i nadále vyhovuje zákonným požadavkům a zároveň umožňuje i její přezkoumání v mezích příslušných procesních lhůt“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012 – 31), Krajský úřad Jihomoravského kraje své rozhodnutí nežadat vyhodnocení SEA založil na zmenšení původních ploch v kontextu velikosti a charakteru obce a na tom, že dle nového návrhu zadání

územního plánu neměla být regulativem připuštěna jakákoliv výrobní činnost s možnými vlivy na okolní prostředí. Nelze tudíž tvrdit, že Krajský úřad Jihomoravského kraje danou otázku vůbec neposoudil.

Je tedy na jedné straně pravdou, že z návrhu zadání územního plánu nebylo možné přesně určit, zda jednotlivé rozvojové plochy, zejména plochy výroby, jak měly být následně vymezeny v územním plánu, budou umožňovat umístění takových provozoven či zařízení, které budou spadat pod přílohu č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jelikož tento fakt může záviset i na rozloze jednotlivých závodů, na množství jejich produkce apod. Tudíž bylo třeba vycházet z toho, že v daném ohledu územní plán může stanovit rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zmiňovaného zákona. Na straně druhé, z hlediska posuzování kritérií uvedených v příloze č. 8 je možné souhlasit se stěžovatelem, že tato příloha není primárně určena pro posuzování na základě pouhého návrhu zadání územního plánu, zda bude u budoucího návrhu územního plánu potřebné hodnocení SEA, ale je koncipována pro zjišťovací řízení u již zpracovaných návrhů koncepcí, případně jejich změn, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 (viz § 10a a § 10d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Svými požadavky tak příloha č. 8 neodpovídá rámcovému vymezení územního plánu v návrhu jeho zadání. Aplikace kritérií uvedených v této příloze by tedy měla odrážet skutečnost, že krajský úřad se v této fázi nevyjadřuje k návrhu územního plánu, nýbrž pouze k návrhu jeho zadání, tedy k „návrhu osnovy této koncepce“ (Bahýřová, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. s. 174). Výčet kritérií obsažených v příloze č. 8 musí ze své podstaty dopadat na celou škálu koncepcí, které je třeba posoudit ve zjišťovacím řízení dle § 10d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pro něž je výslovně určen. V případě posuzování dle § 10i tohoto zákona lze proto dovodit, že kritéria, která Krajský úřad Jihomoravského kraje ve svém stanovisku nezmínil, nepovažoval za relevantní vzhledem k posuzovanému rámci.

To platí tím spíše o „účelnosti stanovených variant řešení k dosažení sledovaných cílů koncepce“, tedy kritériu 1a přílohy č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož zhodnocení v daném případě krajský soud ve své argumentaci přikládal rovněž značný význam. Je totiž třeba dát plně za pravdu stěžovateli, že návrh zadání územního plánu, který krajský úřad posuzoval, v daném ohledu zpracování variantního řešení návrhu územního plánu ve smyslu § 47 odst. 5 stavebního zákona nepředpokládal a takový požadavek nebyl obsažen dokonce ani v původním stanovisku krajského úřadu ze dne 2. 11. 2012 (resp. byl explicitně vyloučen), byť jinak bylo hodnocení SEA tímto stanoviskem původně požadováno. Není tedy vůbec zřejmé, o jakých variantách řešení krajský soud v dané souvislosti hovoří.

Ze všech uvedených skutečností vyplývá, že ani závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje nemůže obstát. Pokud měl krajský soud za to, že úvahy, na základě kterých dospěl krajský úřad k závěru, že nebude žádat hodnocení SEA, nemohou obstát např. proto, že, jak tvrdil původní navrhovatel v řízení o kasační stížnosti, územní plán následně zpracovaný na základě návrhu zadání, které měl k dispozici krajský úřad, neobsahuje regulativy vylučující jakoukoli výrobní činnost s možnými vlivy na okolní prostředí, pak měl krajský soud své rozhodnutí také takto zdůvodnit, včetně řešení otázky, jaký vliv by měla taková případná skutečnost na zákonnost těch částí územního plánu, jimiž byl navrhovatel dotčen a které svým návrhem napadal.

pokračování

## VII.

### Závěr a náklady řízení

Byť se tedy Nejvyšší správní soud neztotožnil se všemi argumenty stěžovatele, shledal dvě jeho zásadní kasační námitky důvodnými, neboť krajský soud nesprávně posoudil otázku vypořádání první námitky navrhovatele v rozhodnutí stěžovatele o námitkách a nesprávný je rovněž závěr krajského soudu o nedostatečném zdůvodnění stanoviska krajského úřadu k potřebě posuzování vlivů územního plánu na životní prostředí.

Nad rámec kasačních námitek navíc Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] přihlédl k vadám řízení před krajským soudem, které mohly mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, neboť krajský soud napadeným rozsudkem zrušil vypořádání všech námitek navrhovatele uplatněných v řízení o návrhu územního plánu, ačkoliv dospěl k závěru (navíc nesprávnému) o nedostatečném vypořádání pouze první námitky navrhovatele, přičemž vypořádání třetí námitky se krajský soud vůbec nevěnoval a vypořádání druhé a čtvrté námitky ani navrhovatel v řízení před krajským soudem nezpochyboval. Krajský soud tímto překročil rámec návrhových bodů, postupoval tedy v rozporu s § 101d odst. 1 s. ř. s., navíc v daném ohledu nemá tato část výroku jeho rozhodnutí žádnou oporu v odůvodnění a krajský soud se tedy dopustil již konstatovaných vad řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud znovu posoudí námitky (návrhové body), kterým se již věnoval, ve světle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a navíc zhodnotí i námitky uplatněné v návrhu na zrušení předmětných částí územního plánu, které doposud ponechal stranou, především pokud jde o namítané důsledky způsobu, jakým stěžovatel vyhověl třetí námitce původního navrhovatele uplatněné v řízení o návrhu územního plánu (tvrzená nesrozumitelnost a neurčitost napadených částí územního plánu po vyhovění třetí námitce navrhovatele týkající se původně rozporného vymezení veřejně prospěšné stavby A1 v textové a grafické části územního plánu).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. prosince 2016

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu