



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. arch. P. M. H., b) P. M.**, oba zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Obec Čeladná**, se sídlem Čeladná 1, zast. JUDr. Lubomírem Poláchem, advokátem se sídlem Zámecké nám. 42, Frýdek-Místek, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územní plán Čeladná ze dne 2. 10. 2014, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 4. 2015, čj. 79 A 10/2014-64,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům a) a b) náhradu nákladů řízení ve výši 10 454 Kč k rukám Mgr. Pavla Černého, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Usnesením č. 2.5.1 ze dne 2. 10. 2014 schválil odpůrce rozhodnutí o vydání Územního plánu Čeladná formou opatření obecné povahy čj. Cela2001/2014 dle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“).

[2] Návrhem dle § 101a a násl. s. ř. s. se navrhovatelé a) a b) domáhali zrušení části opatření obecné povahy v části vymezující přeložku silnice II/483 (trasa VD1), vymezení plochy rozšíření komunikace z centra obce k železniční zastávce a dále (plocha VD5), vymezení koridoru pro zdvojení vedení vysokého napětí (trasa VT1) a vymezení nových zastavitelných ploch

Z1 až Z10. Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 4. 2015, čj. 79 A 10/2014-64, výrokem I. zrušil část územního plánu co do vymezení přeložky silnice (trasa VD1) a vymezení zastavitelných ploch Z1 - Z10, výrokem II. ve zbytku návrh zamítl a výrokem III. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[3] K vymezení přeložky silnice krajský soud uvedl, že návrh územního plánu z 2011 stanovil pro účely přeložky silnice koridor o proměnné šířce, v rámci něhož bylo počítáno se dvěma variantami trasy přeložky – severní a jižní. K tomuto návrhu bylo vypracováno posouzení vlivu na životní prostředí – SEA, které prakticky hodnotilo jen severní trasu, avšak o jižní trase se také zmiňovalo, a to jako o trase vhodnější; formulovalo také určité požadavky na vybranou trasu. Následná studie Podklady pro stabilizaci trasy přeložky II/483 v Čeladné, UDI Morava s. r. o., 11/2011 (dále jen „stabilizační studie“) se z hlediska ochrany životního prostředí k přeložce silnice nevyjadřovala (kromě otázky hluku z dopravy); jako jedinou možnou označila severní trasu z důvodu nutnosti křížení jižní trasy s místní komunikací. Poté byl návrh územního plánu změněn tak, že pro přeložku silnice již nebyl vymezen koridor, ale (fixně) severní trasa. Námitkám navrhovatelů odpůrce při projednávání a opakovaném projednávání takto změněného návrhu územního plánu věcně nevyhověl; nechal pouze zpracovat dodatek SEA (a to jen k posouzení severní trasy), který výhody jižní trasy a problém severní trasy (opakované křížení vodního toku) již nezmiňuje. Odpůrce k námitkám pouze znovu odkázal na stabilizační studii a uvedl, že variantní řešení bude provedeno až v rámci EIA, neboť územní plán nemůže obsahovat variantní řešení trasy. Poté byl územní plán schválen v podobě severní trasy. Dle krajského soudu tedy, ačkoliv se nabízela minimálně jedna další (jižní) varianta trasy přeložky silnice, tato nebyla z pohledu ochrany životního prostředí (zejména vodního toku) vyhodnocena. Dále, v případě konfliktu zájmu na ochraně životního prostředí (jižní trasa) a zájmu definovaného studií (severní trasa) bylo povinností odpůrce provést test proporcionality, což neučinil. Posouzení EIA se dle krajského soudu vypracovává až pro rozhodování o umístění stavby, pro které je územní plán (vč. fixně stanovené severní trasy) závazným podkladem.

[4] Při posuzování vymezení zastavitelných ploch Z1 – Z10 krajský soud citoval z odůvodnění v kapitole g) a f) 2. textové části územního plánu a uvedl, že územní plán počítá se zástavbou na zhruba 700 parcelách v rámci těchto ploch (regulovaných jako plochy SB či B) a tomu odpovídajícímu nárůstu obyvatel obce. Krajský soud poté dospěl k závěru, že odpůrce řádně nevypořádal námitku navrhovatelů vyslovující obavu z nárůstu dopravy v důsledku vymezení nových zastavitelných ploch Z1 – Z10. Dle krajského soudu byla dále (v uvedených dvou kapitolách) jen vágně a obecně odůvodněna potřeba nových zastavitelných ploch a námitka navrhovatelů k této otázce nebyla řádně vypořádána. Odmítl argumentaci odpůrce, dle které se u nového územního plánu vyhodnocuje pouze potřeba vymezení zastavitelných ploch (s ohledem na předpokládaný demografický vývoj vzhledem k atraktivitě území) a není naopak třeba vyhodnocovat (i) nemožnost využití dosavadních zastavitelných ploch, neboť § 55 odst. 4 stavebního zákona se vztahuje jen na změnu územního plánu. Krajský soud naopak poukázal na cíle územního plánování (hospodárné využívání zastavěného území, ochrana nezastavěného území), na povinnost zajištění souladu návrhu územního plánu s těmito cíli a na náležitosti odůvodnění územního plánu (§ 18 odst. 4, § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona). Uvedl, že zastavitelné plochy je třeba vymežit s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití (již) zastavěného území; vymezení nových zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu (zejména dochází-li ke kolizi se zájmem na ochranu životního prostředí) a předpokladem je detailní a ucelená analýza stávajícího stavu možností využití již dříve vymezených ploch a realistická prognóza vývoje.

pokračování

II.

Shrnutí námitek v kasační stížnosti

[5] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) podal proti výroku I. citovaného rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení věci a dále nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítl nedostatečné vyhodnocení aktivní legitimace navrhovatelů krajským soudem. Aktivní procesní legitimaci má jen ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen; dostatečnost tohoto tvrzení zkoumá soud ještě před věcným posouzením návrhu. Bylo na navrhovatelích, aby prokázali aktivní legitimaci u každé napadené části územního plánu. Krajský soud u napadených částí územního plánu k aktivní procesní legitimaci v rozsudku nic neuvedl. Vyjádřil se o ní pouze ve vztahu k vymezení nových zastavitelných ploch, a to tak, že je dána přílehlostí pozemků navrhovatelů k pozemní komunikaci VD5 představující stěžejní spojnici ploch Z1 – Z10 s okolím, zejména centrem obce. Stěžovateli není zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že je tato komunikace stěžejní spojnici těchto deseti ploch s okolím. I kdyby tomu tak bylo, není tím prokázána aktivní legitimace navrhovatelů, neboť jen z této skutečnosti nevyplývá zkrácení navrhovatelů na jejich právech. Ostatně sám krajský soud v části odůvodnění rozsudku zabývající se vymezením plochy rozšíření komunikace z centra obce k železniční zastávce a dále (plocha VD5) uvádí o nárůstu dopravy opak. Dle stěžovatele se krajský soud dále nevypořádal s argumentací stěžovatele ve vyjádření, dle které samotné vymezení zastavitelných ploch vlastnické právo neomezuje; předjímání budoucího stavu po zastavění ploch nemůže být posuzováno jako zásah do hmotných práv navrhovatelů. V opačném případě by bylo možné dovodit aktivní legitimaci každého vlastníka nemovitosti na území obce, která je v rámci svého zastavěného území dopravně propojena. Aktivní legitimaci nelze dovodit ani z tvrzení o zhoršení kvality bydlení v lokalitě, neboť takové argumentace by bylo možno použít ve vztahu k jakémukoliv návrhu na zrušení části územního plánu. Aktivní legitimace nevyplývá ani z tvrzených zásahů do životního prostředí (např. nerespektování požadavků některých zákonů); poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, čj. 3 Aos 3/2013-48, a ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, č. 2185/2011 Sb. NSS. Dle stěžovatele nelze na opatření obecné povahy aplikovat judikaturu zabývající se účastenstvím v územním řízení.

[7] K závěru krajského soudu o povinnosti posoudit variantní řešení přeložky silnice stěžovatel namítl, že z rozsudku není zřejmé, jaké ustanovení zákona bylo porušeno (zda byly shledány nedostatky podkladového stanoviska SEA nebo nedostatky v odůvodnění územního plánu anebo porušení zákonné povinnosti posoudit záměr ve variantách).

[8] Dále argumentoval tím, že již z jeho vyjádření k žalobě vyplývá, že koridor (plocha pro veřejně prospěšnou stavbu) byl povinně převzat z nadřazené územně plánovací dokumentace, tedy zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje (dále jen „ZÚR MSK“). Již původně předložený návrh předjímal následné územní zpřesnění koridoru. Proti tomu nebylo ve stanovisku SEA nic namítáno a ani dotčené orgány nevznesly požadavek na posouzení záměru ve variantách. Zpřesňování koridorů je v souladu s § 19 odst. 1 stavebního zákona. Užší varianta koridoru byla promítnuta v dodatku ke stanovisku SEA; k posouzení vlivu zastavitelné plochy na životní prostředí tedy prokazatelně došlo. Nikdy však nedošlo k posouzení trasy pro přeložku ve variantách (jak argumentuje krajský soud). Dle § 47 odst. 5 stavebního zákona (v tehdy platném znění) uloží zastupitelstvo zpracování variantního řešení konceptu územního plánu v odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu (dle současné právní úpravy jde o zpracování variantního řešení návrhu územního plánu). V případě projednávaného

koridoru, který již byl předmětem celkového vyhodnocení v době pořizování ZÚR MSK, žádný takový požadavek vznesen nebyl, proto byl koridor ze ZÚR MSK převzat v plné šíři s dovětkem, že k upřesnění koridoru dojde na základě připravovaného odborného podkladu. Dotčené orgány ani stanovisko SEA se negativně nevyjádřily ani ke koridoru v plné šíři (při vědomí záměru koridor zúžit), ač by šlo o větší zásah do práv osob a veřejně chráněných zájmů ve srovnání s vymezením již určité trasy v rámci koridoru. Kdyby zůstal koridor zachován v plné šíři, rovněž by nedošlo k posouzení variant. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem v tom, že by k vyhodnocení variant došlo ve stanovisku EIA; orgán EIA totiž nemůže předkladateli dokumentace (závazně) uložit zpracování variantního návrhu. K umístění koridoru (aniž by byly posouzeny varianty v procesu SEA) by rovněž mohlo dojít ze samotných ZÚR MSK, které jsou samy o sobě podkladem pro rozhodování v území. Koridor byl při územním plánování zúžen důvodně (bez libovůle) a na základě odborného podkladu; dle stěžovatele žádný zákon nevyžaduje zpracování variantního konceptu/návrhu. Užší varianta koridoru byla zohledněna v dodatku vyhodnocení vlivů SEA a stanoviska všech dotčených orgánů byla kladná, nebylo proto ani důvodu, aby stěžovatel prováděl test proporcionality; veřejná prospěšnost záměru, pro který byl koridor vymezen, byla určena již řešením ZÚR MSK, které jsou samy podkladem pro případné umístění záměru. Dle stěžovatele je tak odůvodnění rozsudku v této části nedostatečné, vágní a nevypovídá většinu bodů argumentace stěžovatele uvedených ve vyjádření.

[9] Dle názoru stěžovatele by dále nedostatečné vypořádání námitek navrhovatelů uplatněných ve vztahu k vymezení nových zastavitelných ploch mohlo vést pouze k nezákonnosti rozhodnutí o námitkách a důsledkem by mohlo být jeho zrušení a aplikace § 54 odst. 4 stavebního zákona. Rozhodnutí o námitkách však samostatnou žalobou napadeno nebylo, proto nelze tuto nezákonnost v projednávané věci předvídat a uvádět ji jako důvod pro zrušení části územního plánu; z této případné nezákonnosti nelze dovozovat, že samotné vymezení zastavitelných ploch je nezákonné.

[10] Stěžovatel rovněž konstatoval, že navrhovatelé nemohou být vymezením zastavitelných ploch v jiné části obce dotčeni na svých právech jimi tvrzeným navýšením dopravy; ostatně sám krajský soud dle něj v části odůvodnění rozsudku zabývající se vymezením plochy rozšíření komunikace z centra obce k železniční zastávce a dále (plocha VD5) uvádí o nárůstu dopravy opak. Jiná by pro posouzení aktivní věcné legitimity byla situace, pokud by v okolí nemovitostí navrhovatelů byla vymezena významná zastavitelná plocha a v sousedství jejich nemovitostí vymezován samostatný příjezd k ní. V projednávané věci však navrhovatelé a krajský soud jen obecně argumentují nárůstem dopravy na jedné z přilehlých stávajících pozemních komunikací (VD5), která ani není územním plánem předpokládána jako jediná přístupová cesta. Ke zkrácení práv navrhovatelů vymezením zastavitelných ploch Z1 – Z10 nedošlo, neboť nenastala změna jejich právního stavu (odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 2 AOS 3/2012-38).

[11] Dle stěžovatele dále krajský soud v rozsudku vůbec neuvedl, proč považuje odůvodnění potřebnosti nových zastavitelných ploch v kapitolách g) a f)2. za nedostatečné, přestože se tyto kapitoly zabývají sociodemografickými a hospodářskými podmínkami rozvoje obce, pracují s analýzami vývoje počtu obyvatel, jejich ekonomickou aktivitou, staveb bytového fondu a odhadovaným vývojem bytové výstavby. Důvody tohoto závěru krajského soudu jsou tedy nepřezkoumatelné.

[12] Stěžovatel konečně oponoval krajskému soudu v tom, že by se zprostil povinnosti prokázat potřebu nových zastavitelných ploch poukazem na § 55 odst. 4 stavebního zákona. Stěžovatel ve vyjádření pouze uvedl, že nový územní plán nemusí obsahovat kapitolu

pokračování

vyhodnocení využití dosavadních zastavitelných ploch dle tohoto ustanovení (poukázal v kasační stížnosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Aos 6/2013-55). Stěžovatel však nerezignoval na odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch, resp. jejich potřebnosti. Dle stěžovatele tedy závěr krajského soudu, že územní plán musí obsahovat kapitolu o nemožnosti využití stávajících zastavitelných ploch, nemá oporu v platné právní úpravě.

[13] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ve výroku I. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření navrhovatelů

[14] Navrhovatelé a) a b) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že svou aktivní legitimaci v návrhu podrobně rozvedli; stěžovatel ji zpochybnil pouze ve vztahu k novým zastavitelným plochám. Uvedli, že v případě zástavby vymezených nových smíšeně obytných ploch Z1 – Z10 mimo území centra obce, kde je dostatek volných nezastavěných ploch, dojde k nadměrnému nárůstu dopravy v jinak klidových lokalitách, zejména v oblasti Stanovec, kde navrhovatelé vlastní nemovitosti. Krajský soud se jejich argumentací řádně zabýval a otázku aktivní věcné legitimace navrhovatelů dostatečně vypořádal; poukázali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1971/2010 Sb. NSS.

[15] Dle navrhovatelů je v rozsudku zcela srozumitelně vysvětleno zjištění krajského soudu, dle něhož se stabilizační studie nezabývá otázkami vlivu trasy přeložky na životní prostředí, které (naopak) vyhodnocení SEA považovalo za podstatné. Současně pak zpracovatel dodatku SEA při posuzování přihlížel jen k severní trase přeložky silnice a nevzal v úvahu křížení vodního toku, jež považoval za nevhodné u severní trasy při zpracování (původního) vyhodnocení SEA. Stěžovatel měl tedy provést test proporcionality a odůvodnit prioritu severní trasy před zájmem na ochranu přírody a krajiny vyplývajícím z vyhodnocení SEA (odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34). Stěžovatel také navrhovatele nesprávně s jejich námitkami odkázal na proces EIA. Poukaz stěžovatele na rozsudek čj. 3 Aos 3/2013-48 je nepřipadný, neboť v projednávané věci severní trasa v bezprostředním sousedství nemovitostí navrhovatelů několikrát křížuje vodní toky a částečně ničí místní rybník a les, tedy snižuje prostupnost krajiny, odstraní některá hodnotná místa lokality Stanovec a negativně ovlivní i hodnotu nemovitostí navrhovatelů; pro navrhovatele b) představuje současně likvidační zásah do jeho restauračního zařízení (podnikání). Ani závěry o nedostatku aktivní legitimace z rozsudku čj. 6 Ao 5/2010-43 nelze použít, neboť navrhovatelům nejde o ochranu přírody a krajiny, která by se jich bezprostředně nedotýkala.

[16] Krajský soud zrušil vymezení zastavitelných ploch Z1 – Z10 pro nedostatečné vypořádání relevantních námitek navrhovatelů v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, a ze dne 22. 6. 2011, čj. 9 Ao 3/2011-39). Stěžovatel také nedostatečně prokázal potřebu nových zastavitelných ploch na území obce (rozsudek ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Aos 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS). Dle navrhovatelů z rozsudku nevyplývá požadavek, aby nový územní plán obsahoval celou kapitolu vyhodnocení nemožnosti využití stávajících zastavitelných ploch; je však třeba nově vymezené funkční plochy řádně a transparentně zdůvodnit.

[17] Navrhovatelé a) a b) navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Replika stěžovatele

[18] Stěžovatel v replice zopakoval a zdůraznil, že je třeba odlišovat zúžení koridoru od výběru varianty. V procesu SEA byl vyhodnocen koridor v plné šíři, tzn. takový, který umožňoval umístění záměru (přeložky silnice) kdekoli v rámci koridoru; výsledek SEA byl kladný. Následné zúžení koridoru není výběrem určité varianty, ale úpravou návrhu dle výsledků projednávání, nikoliv libovolně, ale dle stabilizační studie. Varianty řešení nebyly požadovány dotčenými orgány ani zastupitelstvem. Stěžovatel respektoval ZÚR MSK, přičemž užší koridor zasahuje méně práva dotčených osob než koridor původní. Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 1/2008-34 se týká odlišné situace, ve které nešlo o převzetí řešení z nadřazené dokumentace, nýbrž o posouzení podání dotčených osob jako námitek a přiměřenosti zásahu v podobě nových zastavitelných ploch. Zúžení koridoru převzatého z nadřazené dokumentace nelze považovat za nepřiměřený zásah do práv osob. Vymezený koridor je ve veřejném zájmu a i tomuto faktu by měly odpovídat požadavky na rozsah odůvodnění. Stěžovatel trval na tom, že rozsudek v části zrušení vymezení přeložky silnice vykazuje vadu právního posouzení a vadu nedostatku důvodů rozhodnutí. Krajský soud současně zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu, neboť pokud by stěžovatel po zrušení této části územního plánu navázal projednáváním na poslední nezpochybněný krok procesu, vedlo by jej to k zachování koridoru v původní široké podobě.

[19] Ohledně vymezení zastavitelných ploch stěžovatel oponoval navrhovatelům tím, že krajský soud vytkl stěžovateli, že navrhovatelům k jejich námítce nevysvětlil, jaké alternativní přístupy automobilů k plochám Z1 – Z10 navrhuje, aby pozemní komunikaci přilehlé k jejich nemovitostem ulehčil, a proč zátěž přístupem automobilů k cca 50 stavebním pozemkům nepovažuje za natolik zásadní, aby musela ustoupit zájmům navrhovatelů; o tom, že měl stěžovatel navrhovatelům vysvětlit oprávněnost záměrů a reálné dopady, které dle jeho názoru zastavitelné plochy na kvalitu životního prostředí budou mít, odůvodnění rozsudku nehovoří. Stěžovatel dále uvedl, že pozemní komunikace VD5 není nová; tomu odpovídá i odůvodnění rozhodnutí o námítce, kde stěžovatel uvedl, že přesné dopady vymezených ploch nelze v daném případě předjímat, pro zajištění plynulosti provozu na této komunikaci však bylo navrženo její rozšíření. Takové odůvodnění odpovídá jeho možnostem vypořádání námítky. V obecné rovině stěžovatel možné navýšení dopravy na této komunikaci nepominul a vyznačil v územním plánu rozšíření této komunikace. Konkrétní vlivy dopravní zátěže však bude možné řešit až v momentě, kdy bude zřejmý záměr, jenž bude původcem takto navýšené dopravy. V momentě, kdy by měl rozsah vlivů překročit zákonné limity, nelze k realizaci záměru přistoupit. Tyto „zákonné pojistky“ však patří až do navazujícího řízení, nikoliv územního plánování, jež vyjadřuje pouze určitý plán územního rozvoje do budoucna, který může a nemusí být realizován (to vylučuje, aby mohlo být v územním plánování určeno, kolik automobilů denně projede po jedné z příjezdových komunikací do nově zastavitelné lokality a aby byl tento konkrétní vliv ve vztahu k vlastníkům pozemků přilehlých ke komunikaci hodnocen). Odůvodnění rozhodnutí o námítce přes svou stručnost tedy ob stojí a nemůže mít za následek nezákonnost části územního plánu. Stěžovatel poukázal na právo na samosprávu a požadavky na odůvodnění územních plánů vzhledem k jejich věcnému rozsahu. Znovu upozornil, že samotné rozhodnutí o námitkách nebylo žalobou napadeno a krajský soud zrušením části vymezení zastavitelných ploch proto překročil žalobní návrh. Stěžovatel uvedl, že pokud mu krajský soud bez bližšího odůvodnění vytkl nedostatky odůvodnění potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch, není zřejmé, v čem a jak by měl při případném novém projednání vady napravit.

pokračování

V.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti a předpoklady věcné projednatelnosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, napadá rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom, že by napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející trpěly vadami, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

V.A K námitkám nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu spočívající v nedostatku důvodů, resp. nesrozumitelnosti, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Ve své ustálené judikatuře mnohokrát Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným je pak typicky takové rozhodnutí, z něž nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25).

[23] Nejvyšší správní soud neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s námitkami účastníků řízení se řádně a srozumitelně vypořádal, přičemž vyslovil jasný právní názor, jímž stěžovatele vztahu k dalšímu řízení zavázal.

[24] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřivědčil stěžovatelově námitce, dle níž krajský soud dostatečně neobjasnil, jaké ustanovení zákona bylo v souvislosti s přeložkou silnice II/483 porušeno (tedy zda byly shledány nedostatky podkladového stanoviska SEA nebo nedostatky v odůvodnění územního plánu anebo porušení zákonné povinnosti posoudit záměr ve variantách).

[25] Ve vztahu k trase VD1 krajský soud jednoznačně uvedl, „že jakkoli se evidentně nabízela minimálně jedna další alternativa řešení trasy přeložky silnice II/483, tato nebyla z pohledu ochrany životního prostředí (zejména z hlediska ochrany vodního toku) nikterak vyhodnocena. Měl-li pak odpůrce (snad) za to, že zájmy definované stabilizační studií na vedení přeložky v severní trase při konfliktu se zájmy ochrany životního prostředí, bylo jeho úkolem (a to vzhledem k uplatněným námitkám navrhovatelů) věnovat při změně návrhu územního plánu prostor testu proporcionality, tj. uváze o tom, z jakých důvodů musí zájmy životního prostředí v tomto konkrétním případě ustoupit. Tomuto svému úkolu však nedostál, pokud námitky navrhovatelů vypořádal odkazem na stabilizační studii.“

[26] Důvodem zrušení příslušné části územního plánu tedy nebylo neposouzení ve variantách a nesouhlas se samotným věcným řešením, nýbrž skutečnost, že stěžovatel fakticky posuzoval variantní řešení, aniž v odůvodnění napadeného územního plánu dostatečně vysvětlil, proč zvolil konkrétní variantu trasy VD1. Jinými slovy je zřejmé, že krajský soud – ačkoli příslušnou právní úpravu v této souvislosti výslovně necituje – stěžovateli vytkl pochybení spočívající v nedostatečném odůvodnění územního plánu ve smyslu § 53 odst. 5 stavebního zákona.

[27] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu též v tom, že krajský soud neuvedl, proč považuje odůvodnění potřebnosti nových zastavitelných ploch Z1-Z10 v kapitolách g) a f)2. za nedostatečné, přestože tyto kapitoly se zabývají sociodemografickými a hospodářskými podmínkami rozvoje obce, pracují s analýzami vývoje počtu obyvatel, jejich ekonomickou aktivitou, staveb bytového fondu a odhadovaným vývojem bytové výstavby. Nejvyšší správní soud však takové pochybení krajského soudu neshledal.

[28] Krajský soud k této otázce, poté, co podrobně ocitoval příslušné pasáže odůvodnění územního plánu, konstatoval, že přisvědčil „námitce navrhovatelů, o tom, že potřeba nových zastavitelných ploch nebyla jasně prokázána [a to i přes citované rozsáhlé hodnocení v kapitolách g) a f)2., které však svou obecností a vágností k jednoznačnému závěru nevede]. Krajský soud v obecné rovině sice přisvědčuje odpůrci, že by k tomuto průkazu mohlo dojít v rámci kapitoly g), příp. v ní odkazované kapitole f)2., tak se ovšem v napadeném územním plánu nestalo.“ Krajský soud dále uvedl, že „[p]ři pořizování nového územního plánu je třeba odůvodnit, proč konkrétní lokalita byla nově určena k zastavění tehdy, směřuje-li k této otázce řádně uplatněná námitka oprávněné osoby,“ přičemž „[n]a odůvodnění těchto otázek je třeba klást zvýšené požadavky, neboť vymezení zastavitelných ploch je jedním z nejzávažnějších zásahů v územním plánu, tím spíše, dochází-li přitom ke kolizi se zájmem na ochraně životního prostředí (typicky vymezení zastavitelné plochy v dosud nezastavěném území na okraji obce na přechodu do volné krajiny). Zájem na rozvoji obce samozřejmě může s ohledem na konkrétní okolnosti případu převážet nad zájmem na ochraně životního prostředí, nezbytným předpokladem ovšem je, že potřeba rozvoje bude prokázána detailně a ucelenou analýzou stávajícího stavu (zejména možnosti využití stávajících ploch) a prognózy budoucího vývoje založené na realistických očekáváních (srov. zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.6.2013 č.j. 1 AOs 1/2013-85, Sb. NSS č. 2903/2013).“

[29] Z uvedeného plyne, že krajský soud stěžovateli vytkl obecnost a vágnost jeho úvah vztahujících se k potřebě zastavitelných ploch Z1-Z10, neboť z odůvodnění územního plánu neplyne, proč byly právě tyto plochy k zastavění určeny, jakož i to, proč není možné využít zastavitelné plochy dosavadní. Napadený rozsudek krajského soudu proto nepřezkoumatelností netrpí.

V.B K námitce nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelů a) a b)

[30] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelově námitce nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelů a) a b), resp. argumentaci, podle které krajský soud se jejím naplněním v případě vymezení přeložky silnice nezabýval vůbec a v případě vymezení zastavitelných ploch dospěl k nesprávným závěrům a nereflekoval vyjádření stěžovatele.

[31] Aktivní procesní legitimace je součástí podmínek řízení a je založena již tvrzením navrhovatele, že byl na svých právech zkrácen vydáním opatření obecné povahy (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s.); je nutno ji odlišovat od aktivní věcné legitimace (tj. od důvodnosti návrhu posuzované při samotném věcném přezkumu). Navrhovatel tedy musí tvrdit, že mu náleží určitá subjektivní práva, jež byla opatřením obecné povahy dotčena (nestačí tedy pouze obecně tvrdit, že opatření obecné povahy či procedura jeho přijetí jsou nezákonné). Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009,

pokračování

čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, „[v] případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace“. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení dále konstatoval, 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 (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

[32] Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení rovněž konstatoval, že krajský soud musí v rámci posuzování projednatelnosti návrhu ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje; neobsahuje-li je, vyzve případně navrhovatele k doplnění dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Nebudou-li tvrzení doplněna, bude na místě návrh odmítnout. Rovněž bude na místě návrh odmítnout, bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel ve své právní sféře opatřením obecné povahy (vůbec) dotčen. V této souvislosti je třeba poukázat na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59), dle které lze odmítnout návrh (žalobu) z důvodu podání osobou zjevně neoprávněnou dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pouze v případech nedostatku procesní legitimace nebo zjevných nedostatků legitimace hmotné, zjištěných bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé.

V.B.1 K aktivní procesní legitimaci navrhovatelů a) a b) ve vztahu k přeložce silnice II/483

[33] Ze spisu krajského soudu je zřejmé, že navrhovatelé a) a b) ve svém návrhu k vymezené přeložce silnice II/483 konkrétně tvrdili, že je „vymezena v těsné blízkosti železniční trati a přímo přes pozemek parc. č. 1529, na kterém stojí zbradní restaurace navrhovatele 2., dále pak přímo přes pozemek parc. č. 56/3 – lesní pozemek určený k plnění funkcí lesa. Zároveň přeložka dvakrát křížuje řeku Frydlantská Ondřejnice i potok Stanovec a protíná rybník i mokrhad v oblasti Stanovec“; územní plán v části přeložky silnice „počítá s likvidací zbradní restaurace ve vlastnictví navrhovatele 2., čímž zasahuje do vlastnického práva navrhovatele 2. a do jeho práva na podnikání zakotveného v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“. Dále navrhovatelé uvedli, že „hlavním dopravním tahem v obci Čeladná je silnice II/483, která spojuje obec s okolím“; „vymezení plochy pro přeložku silnice II/483 a točnu autobusů, veřejné parkoviště a novou autobusovou zastávku, spolu s rozšířením stávající komunikace směrem do centra obce, v blízkém okolí rodinného domu navrhovatele 1., jak je navržen v ÚPoČ, je pro navrhovatele nepřijatelné z důvodu neúměrného zvýšení zátěže hlukem, [...] vibracemi, [...] prachem, [...] dalšími imisemi z výfukových plynů, výrazného zhoršení životního prostředí, narušení kvality a pohody bydlení, zhoršení možného využití vlastních nemovitostí, rapidního snížení ceny nemovitostí“; přeložka má „přímý vliv na stávající zástavbu Stanovec, a zejména na rodinný dům ve vlastnictví navrhovatele 1., a přinese další zatížení hlukem, vibracemi a imisemi lidem tam žijícím, a to kumulovaně jak ze železniční, tak ze silniční a zároveň z autobusové dopravy. Kvalita životního prostředí by se tak v dané lokalitě výrazně zhoršila“. Konstatovali rovněž, že „umístěním přeložky přes nemovitosti v sousedství navrhovatele 1. a přímo přes nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele 2. není brán obled na charakter, ani hodnoty území: vodní toky, mokrada, rybník a přilehlé lesy“; dojde k „likvidaci přírodních hodnot v okolí nemovitostí navrhovatelů (les, mokrada, rybník Stanovec) [...] Současně s tím by došlo ke snížení retenční schopnosti okolní krajiny a nárůstu rizika záplav v lokalitě Stanovec, a tudíž i obroženi nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelů povodněmi.“ Dále ze spisu krajského soudu vyplývá, že ani stěžovatel ve svém vyjádření aktivní procesní legitimaci navrhovatelů k této části územního plánu nezpochybnil. Krajský soud

v řízení nevyžýval navrhovatele k doplnění tvrzení o dotčení jejich práv přeložkou silnice; v rozsudku pak v části „A.a.“ stručně a přehledně shrnul podstatu tvrzení a námitek o dotčení práv navrhovatelů zde citovaných.

[34] Dle Nejvyššího správního soudu vyplývá z uvedeného jednoznačný závěr, že krajský soud se otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatelů ve vztahu k vymezení přeložky silnice zabýval a neměl o ní pochybnost, proto návrh v této části následně i věcně projednal. Nebylo jeho povinností se touto otázkou v rozsudku podrobně výslovně dále vyjadřovat, pokud sám neměl pochybnosti a ani stěžovatel nic k aktivní procesní legitimaci navrhovatelů ve svém vyjádření nenamítal. Se závěry krajského soudu o naplnění aktivní procesní legitimace obou navrhovatelů se přitom ztotožnil i Nejvyšší správní soud.

[35] Navrhovatel a) je vlastníkem pozemku p. č. X a dále pozemku p. č. X, na němž vlastní i stavbu - rodinný dům č. p. X; vše zapsáno na LV č. X pro k. ú. Č. Tyto nemovitosti nejsou součástí území, která jsou předmětem regulace územního plánu, pokud jde o přeložku silnice, a s takovým územím ani bezprostředně nesousedí; nachází se však cca 80 m od území regulovaných (tj. od umístění přeložky silnice na pozemcích p. č. 56/3 a p. č. 1529). Navrhovatel a) tvrdí zkrácení na svém vlastnickém právu (snížení ceny nemovitostí, zhoršení možného využití svých nemovitostí, snížení retenční schopnosti okolních pozemků zastavěných přeložkou silnice) a právu na příznivé životní prostředí (zatížení hlukem, imisemi, vibracemi z dopravy ad., a to i ve spojení se stávající dopravou železniční). Navrhovatel a) tedy i dle Nejvyššího správního soudu dostatečně určitě tvrdil zkrácení na svých hmotných právech opatřením obecné povahy, přičemž současně nejsou splněny podmínky pro odmítnutí jeho návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. [nelze bez bližšího posouzení jeho tvrzení na podkladě skutkových zjištění dospět k závěru, že navrhovatel a) není zjevně oprávněn návrh podat]. Navrhovatel a) je tedy aktivně procesně legitimován k podání návrhu proti části územního plánu vymezující novou přeložku silnice (obdobně např. část VII.B. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS).

[36] Navrhovatel b) vlastní ve společném jmění manželů stavbu č. p. X (na pozemku p. č. 1529, ve vlastnictví Lesy České republiky, s. p.), zapsanou na LV č. X pro k. ú. Č. Navrhovatel tvrdil zásah do vlastnického práva a práva na podnikání přeložkou silnice, která vede přes „zahradní restauraci“ navrhovatele b) a jeho manželky umístěnou v budově č. p. 288 (resp. přes pozemek, na kterém tato stavba stojí). Poukázal na vedení přeložky silnice i přes pozemek p. č. 56/3 – lesní pozemek (ve vlastnictví Lesy České republiky, s. p.), který přímo sousedí s pozemkem p. č. X. Takovému vedení přeložky silnice nasvědčuje i grafická část územního plánu ve správním spise. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že byla splněna podmínka aktivní procesní legitimace navrhovatele b), neboť dostatečně tvrdil zásah do své právní sféry, přičemž pozemek, na kterém stojí stavba č. p. X je přímo dotčen regulací územního plánu, a současně regulací dotčený lesní pozemek p. č. 56/3, u kterého navrhovatel b) namítal snížení retenční schopnosti a narušení životního prostředí, přímo sousedí s pozemkem, na kterém stojí stavba č. p. X.

V.B.2 K aktivní procesní legitimaci navrhovatelů a) a b) ve vztahu k zastavitelným plochám Z1 – Z10

[37] Ze spisu krajského soudu dále vyplývá, že navrhovatelé a) a b) ve svém návrhu k nově vymezeným zastavitelným plochám Z1 – Z10 uvedli, že „vymezení nových smíšeně obytných ploch mimo území centra obce, kde je dostatek volných nezastavěných ploch, povede k nadměrnému nárůstu dopravy v jinak klidových lokalitách, a to zejména v oblasti Stanovec, kde vlastní své sbora specifikované nemovitosti. Fakticky se navrhovatelů dotýkají nově navrhované smíšeně obytné plochy (SB – plocha smíšená obytná) v části obce Malé břehy, a to Z1 až Z8, a v části obce Gally Z9 a Z10. V lokalitách Malé břehy a Gally

pokračování

se celkem jedná o 13,22 ha nově vymezených ploch smíšeného bydlení k zastavění, a to bez občanské vybavenosti“; „v případě realizace uvedených záměrů a zástavby uvedených zastavitelných ploch, se prudce zvýší nárůst dopravy na komunikaci, která vede kolem nemovitostí navrhovatelů do a z centra obce. Tak by došlo k dalšímu nárůstu zatížení navrhovatelů a jejich rodin imisemi, hlukem, prachem a vibracemi“. Stěžovatel ve svém vyjádření, obdobně jako nyní v kasační stížnosti oponoval tím, že navrhovatelé dle něj nemají aktivní legitimaci; nemohou být vymezením nových zastavitelných ploch vůbec dotčeni na hmotných právech, neboť samotné vymezení zastavitelných ploch je na vlastnickém právu k nemovitostem neomezuje; „samotné předjímání budoucího stavu po zastavění uvedených ploch např. s odkazem na stávající dopravní obslužnost nemůže být posuzováno, jako zásah do hmotných práv navrhovatelů“. Krajský soud v řízení nevyzýval navrhovatele k doplnění tvrzení o dotčení jejich práv vymezením ploch Z1 – Z10, naopak v části „D.a.“ a „D.b.“ napadeného rozsudku stručně a přehledně shrnul podstatu tvrzení navrhovatelů o možném reálném dotčení jejich práv i námitky stěžovatele k aktivní legitimaci citované výše. V části „D.d.“ rozsudku pak uvedl, že aktivní legitimace vyplývá z příležitosti pozemků navrhovatelů ke komunikaci VD5 představující stěžejní spojnici ploch Z1 - Z10 (cca 50 parcel) s okolím, zejm. s centrem obce. Krajský soud zmínil potřebu posouzení povahy stavby (zde vymezení zastavitelných ploch) a jejího dopadu na okolí s tím, že přímým dotčením sousední nemovitosti (byť by šlo o nemovitost nikoliv přímo sousední od stavby) může být i dotčení zvýšenou intenzitou dopravy (poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48, a ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70, a nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04).

[38] I v tomto případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud se otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatelů ve vztahu k vymezení nově zastavitelných ploch Z1 - Z10 řádně zabýval a neměl o ní pochybnost, proto návrh v této části následně i věcně projednal, přičemž i s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

[39] Nemovitosti navrhovatelů (viz zde odst. [35] a [36]) nejsou součástí nově vymezených zastavitelných ploch Z1-Z10, ani s těmito plochami přímo nesousedí. Pozemek navrhovatele b) - p. č. 49/3 - však přímo sousedí s místní komunikací, jež je územním plánem současně navržena k rozšíření (VD5) a jež je spojnicí mezi částmi obce umístěnými západně od železniční stanice, v nichž se nacházejí i plochy Z1 – Z10 (Opálená, Gally, Valašská stezka, Malé břehy) a centrem obce nacházejícím se východně od železnice. Budova č. p. 288 navrhovatele a) a jeho manželky (na pozemku p. č. 1529) pak blízce přiléhá k této místní komunikaci (vzdálenost od ní je cca 1,5 m). Navrhovatelé tvrdili prudký nárůst dopravy v klidové oblasti Stanovec, kde mají nemovitosti, neboť oblasti s nově zastavitelnými plochami Z1-Z10 jsou bez občanské vybavenosti a dojde k zatížení nemovitostí navrhovatelů imisemi, hlukem, prachem a vibracemi při průjezdu od těchto ploch po rozšiřované místní komunikaci do centra. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěrem krajského soudu, dle kterého navrhovatelé dostatečně určitě tvrdili zkrácení na svých hmotných právech (právu vlastnickém a právu na příznivé životní prostředí) opatřením obecné povahy, přičemž současně nejsou splněny podmínky pro odmítnutí jejich návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[40] Navrhovatelé netvrdili porušení zákona bez návaznosti na konkrétní zásah do jejich práv ani netvrdili porušení práv, jejichž nositeli již z podstaty nemohou být, jak nepřesně namítá stěžovatel. Byť nově vymezené zastavitelné plochy Z1-Z10 nejsou dosud zastavěny, lze logicky předpokládat jejich zastavění a užívání v budoucnu v souladu s účelem, pro který byly vymezeny; to povede i k nárůstu dopravy s tím spojené. Tvrzení navrhovatelů o větším nárůstu dopravy nelze považovat za nepravděpodobné či dokonce nereálné, ostatně sám stěžovatel již ve vyjádření před krajským soudem uvedl, že rozšíření této komunikace (VD5) přispěje k lepší dopravní obsluze částí obce Malé břehy, Valašská cesta, a to jak stávající zástavby, tak i navržených ploch.

Nelze se tedy ztotožnit ani s pojetím stěžovatele, dle kterého je třeba nahlížet vymezení zastavitelných ploch izolovaně od dopravní situace, jež v důsledku zastavení takto vymezených ploch může reálně vzniknout a ovlivnit nejen nemovitosti přímo sousedící se zastavitelnými plochami, ale i pozemky vzdálenější (srov. zde odst. [31]). Stěžovatel sice v kasační stížnosti (obecně) namítl, že tato místní komunikace (VD5) není „stěžejní“ (čímž chtěl pravděpodobně zpochybnit možný nárůst dopravy po této komunikaci), avšak k tomu lze uvést, že právě tato komunikace (VD5) dle grafické části územního plánu dopravně napojuje části obce umístěné západně od železnice (vč. ploch Z1 - Z10) na stávající „páteřní“ silnici II/483 (případně v budoucnu na přeložku této silnice) přímo u centra obce. Územním plánem je zamýšleno napojení částí obce umístěných západně od železnice na východně probíhající silnici II/483 i dalšími dvěma komunikacemi, avšak ty nejsou přímou východo-západní spojnici s centrem, nýbrž se na silnici II/483 napojují v severní části obce (u průmyslové zóny) a v jižní části obce. Je tedy sice pravděpodobné, že doprava bude částečně probíhat i po severní a jižní komunikaci, avšak to nevyklučuje navrhovateli tvrzené navýšení dopravy po trase prostřední (VD5), u které lze i předpokládat největší navýšení s ohledem na napojení na centrum.

[41] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že oba navrhovatelé i ve vztahu k této části územního plánu splňují podmínku aktivní procesní legitimace (k otázce dotčení i sousedních či vzdálenějších nemovitostí od regulovaného území srov. např. část VII.B. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, nebo část VI.1. rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74; k závěrům o nedostatku aktivní procesní legitimace srov. např. usnesení ze dne 25. 8. 2010, čj. 3 Ao 4/2010-61, ze dne 18. 3. 2010, čj. 3 Ao 1/2010-98, ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 Ao 1/2012-62, nebo ze dne 12. 3. 2014, čj. 3 Aos 3/2013-48).

V.C K námitkám týkajícím se přeložky silnice II/483 (trasy VD1)

V.C.1 K námitce, dle níž koridor pro stavbu přeložky silnice II/483 byl povinně převzat ze ZÚR MSK

[42] Nedůvodná je i námitka, dle níž byl koridor (plocha pro veřejně prospěšnou stavbu) pro přeložku silnice II/483 povinně převzat z nadřazené územně plánovací dokumentace.

[43] Nejvyšší správní soud si je vědom významu hierarchického uspořádání jednotlivých úrovní územně plánovací dokumentace, z něhož vyplývá, že územně plánovací dokumentace nižšího stupně nesmí být v rozporu s územně plánovací dokumentací nadřazenou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185). Vymezují-li ZÚR MSK koridor pro přeložku silnice II/483 jakožto územně plánovací dokumentace nadřazená územním plánům moravskoslezských obcí, musel tento koridor stěžovatel ve svém územním plánu nepochybně zohlednit. Porušení této povinnosti však nebylo v návrhu na zrušení územního plánu namítáno, a ani krajský soud takové pochybení stěžovateli v odůvodnění napadeného rozsudku nikterak nevytkl. Uvedená kasační námitka proto postrádá ve vztahu k nyní projednávané věci relevanci.

V.C.2 K námitce, dle níž v průběhu přijímání územního plánu nedošlo ke posuzování variant přeložky silnice II/483

[44] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil též námitce, dle které v rámci pořizování územního plánu nedošlo k posuzování variant trasy přeložky silnice II/483, neboť se jednalo pouze o zpřesňování koridoru vymezeného v ZÚR MSK.

pokračování

[45] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že v původním návrhu územního plánu obce Čeladná z roku 2011 je v části označené jako c)1.4. Veřejná infrastruktura - DOPRAVA – Automobilová doprava – Silnice k navrhované přeložce silnice II/483 uvedeno: „*V rámci územního plánu je pro přeložku silnice II/483 vymezen hájený koridor o proměnné šířce, protože trasa přeložky není dosud územně stabilizována. Koridor je na základě podrobnějšího zhodnocení územních podmínek v rámci obce vymezen kratší než v ZÚR, tak aby umožnil přeložku silnice v místech, kde její stávající vedení způsobuje nejvýraznější problémy a zároveň nezvyšoval nepřiměřeně finanční náklady nutné k její realizaci. Zakreslená osa přeložky je pouze orientační. Její severní poloha v blízkosti železniční zastávky se nejeví s ohledem na navržený přestupní uzel jako vhodná. Konkrétní vedení přeložky musí být upřesněno podrobnější projektovou dokumentací.*“

[46] K tomuto návrhu bylo zpracováno posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA) dle § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Zpracovatel SEA, jenž vycházel z výše citovaného odůvodnění návrhu územního plánu, k přeložce silnice II/483 uvedl: „*Návrh územního plánu uvádí pouze takzvanou severní potenciální trasu přeložky komunikace, která prochází vymezeným koridorem. Je však nezbytné si uvědomit, že konkrétní trasa bude navržena až na základě územní studie a posouzena (případně její varianty posouzeny) v rámci procedury hodnocení vlivů na ŽP dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP, ve znění pozdějších předpisů. Níže uvedený text je tedy pouze orientační. Vymezená trasa – vyústění ze stávající komunikace je situováno v blízkosti parcely č. 1067/2 a její napojení pak v blízkosti parcely č. 116/1. Trasa vede přes pozemky vedené v kategorii orná půda o nízké bonitě. V blízkosti přechodu řeky Frýdlantská Ondřejnice protíná zachovalé biotopy polonských dubohabřin (L3.2). Za Frýdlantskou Ondřejnicí trasa křížuje potok Stanovec a na vyústění pozemní komunikace před železniční stanicí Čeladná je navržen kruhový objezd. Přeložka pokračuje za hospodou podél rybníčku u železniční trati a v blízkosti říčního kilometru 3 opět křížuje koryto Frýdlantské Ondřejnice. Dále vede podél pravého břehu řeky a protíná břehové porosty. V říčním kilometru 3,7 trasa koridoru přechází na levý břeh toku a po sto metrech jej opět křížuje na pravý břeh, kde se odklání a vyústí na stávající komunikaci. S ohledem na výše uvedené se jako vhodnější jeví takzvaná jižní trasa, která oproti severní trase minimalizuje křížení přeložky s vodním tokem, které je s ohledem na ochranu životního prostředí významné.*“ S ohledem na tyto závěry zpracovatel v doporučeních uvedl mimo jiné požadavek „*[m]inimalizovat počet křížení trasy silnice s vodním tokem a v maximální možné míře omezit zásahy do pobřežní vegetace v blízkosti vodního toku*“. Doporučil rovněž „*provést detailní územní studii záměru, která bude respektovat nezbytnost minimalizace negativního ovlivnění vodního toku Frýdlantská Ondřejnice a jejich přilehlých břehových porostů*“. Z posouzení SEA dále vyplývá, že zpracovatel počítal s tím, že „*[n]ávrh vedení trasy bude podroben hodnocení dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP, ve znění pozdějších předpisů.*“

[47] V části 3.1 stabilizační studie nazvané Varianty řešení trasy je uvedeno, že „*[s]amostatnými grafickými přílohami jsou definovány dvě základní varianty řešení, lišící se mírou negativního ovlivnění zastavěné části obce a dopadem na režim odtokových poměrů v údolní nivě Frýdlantské Ondřejnice.*“ Uvedená studie se následně kloní k variantě severní.

[48] Taktéž samotný napadený územní plán v části f) 4. Veřejná infrastruktura - DOPRAVA - Automobilová doprava – Silnice k přeložce silnice II/483 uvádí, že „*[z]akreslená osa přeložky je převzata ze studie – Podklady pro stabilizaci trasy přeložky II/483 v Čeladné (UDI Morava s.r.o., 11/2011). Ve studii byla prověřena trasa přeložky ve dvou variantách a na základě vyhodnocení vybrána varianta výsledná. [...] Vybranou variantu vyhodnotil zpracovatel studie jako nejvýhodnější po prozkoumání možných vlivů na životní prostředí, přírodu, krajinu, obyvatelstvo a jeho ochranu před hlukem, vibracemi apod., stávající zástavbu a ze zhodnocení možností zapojení přeložky do dopravního systému obce.*“

[49] Nejvyšší správní soud v této souvislosti předně poznamenává, že ačkoli stěžovatel uvedené varianty trasy přeložky silnice II/483 nezpracoval zákonem předpokládaným způsobem, jímž bylo v rozhodném období pořízení konceptu dle § 48 a § 49 stavebního zákona, byly obě uvedeny v původním posouzení SEA (byť jižní varianta byla hodnocena pouze stručně), v níž byla jako vhodnější z hlediska vlivů na životní prostředí označena „jižní trasa“; tu stěžovatel následně po pořízení stabilizační studie odmítl. Ze všech citovaných dokumentů tudíž zřetelně plyne, že až do pořízení stabilizační studie byly v průběhu přípravy územního plánu fakticky zvažovány dvě specifikované varianty provedení přeložky silnice II/483 – severní a jižní, a to v rámci koridoru vymezeného v ZÚR MSK. Je přitom lhostejno, zda se jednalo - jak sugeruje stěžovatel – o pouhé zúžení stávajícího koridoru či volbu konkrétní trasy přeložky silnice II/483, neboť i tak byl stěžovatel postaven před volbu některé z těchto variant.

[50] Pro uvedené považuje Nejvyšší správní soud námitku, dle níž k posuzování variant nedošlo, za ryze účelovou a rozpornou s obsahem správního spisu.

V.C.3 K námitce, dle níž stěžovatel neměl povinnost zpracovat variantní řešení návrhu územního plánu

[51] Stěžovatel dále namítl, že za situace, kdy k tomu nebyl vyzván dotčeným orgánem ve smyslu § 47 odst. 5 stavebního zákona, neměl povinnost zpracovat variantní řešení návrhu územního plánu.

[52] Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku čj. 9 Ao 1/2008-34, k otázce povinnosti posuzování nabízejících se variant konstatoval, že „[k] tomu, aby bylo možné následně posoudit, zda se příslušné rozhodnutí nachází v mantinelech daných zákonnými pravidly územního plánování obsaženými zejména ve stavebním zákoně, je nezbytné, aby příslušné správní orgány velice pečlivě zvažily všechny v úvahu přicházející varianty řešení území, a to především s ohledem na zajištění harmonického rozvoje lokality. Jimi zvolená varianta musí být následně dostatečným a přesvědčivým způsobem zdůvodněna, přičemž pouhá citace zákonných ustanovení vztahujících se na řešenou problematiku jistě nepostačí, neboť je nanejvýš vhodné a potřebné promítnout preferované řešení na pozadí specifických podmínek a vztahů v posuzovaném území.“ Uvedený obecný závěr je přitom zcela aplikovatelný i v nyní projednávané věci.

[53] V projednávané věci je podstatné, že variantní řešení přeložky silnice II/483 vnesl do původního návrhu územního plánu stěžovatel sám (srov. zde odst. [45] a násl.) a tyto „v úvahu přicházející varianty řešení území“ tudíž měly být nepochybně předmětem jeho posuzování. Za této situace není rozhodné, zda měl stěžovatel zákonnou povinnost zpracování variantního řešení dle § 47 odst. 5 stavebního zákona či nikoli. Jestliže je sám učinil součástí návrhu územního plánu, bylo jeho povinností ve smyslu posledně citovaného rozsudku nabízející se varianty řešení pečlivě zvážit a volbu přijatého řešení oproti řešením jiným náležitě zdůvodnit. Ze stejného důvodu je nepřijatelná i námitka, dle níž by v případě, že by koridor vymezený v ZÚR MSK zůstal zachován v plné šíři, rovněž nedošlo k posouzení variant.

V.C.4 K námitce, dle níž stěžovatel neměl povinnost provést „test proporcionality“

[54] Nedůvodnou Nejvyšší správní soud shledal též námitku, dle níž stěžovatel neměl povinnost provést při výběru finální varianty poměřovat vzájemně si konkurující zájmy.

[55] Nejvyšší správní soud k tomu předně uvádí, že dle odůvodnění napadeného územního plánu byly ve stabilizační studii prověřovány dvě varianty trasy přeložky, přičemž byly posouzeny mimo jiné vlivy na životní prostředí, přírodu a obyvatelstvo. Toto tvrzení ovšem s obsahem stabilizační studie nekoresponduje. Stabilizační studie se totiž zabývala především aspekty

pokračování

dopravně-technickými, urbanistickými a hydrologickými. Oproti tomu předmětem posouzení vlivu koncepce na životní prostředí jsou *vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti* (§ 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Takové posouzení bylo provedeno právě v původní SEA, přičemž výsledný závěr byl diametrálně odlišný od závěru, k němuž dospěl zpracovatel stabilizační studie. Požadavkům na řádné odůvodnění opatření obecné povahy by proto vyhovovalo, kdyby stěžovatel řádně zdůvodnil, proč dal přednost závěrům stabilizační studie před požadavky původní SEA, jinými slovy, proč upřednostnil řešení doporučené spíše technologicky orientovanou studií před variantou preferovanou v původní SEA z pohledu ochrany životního prostředí.

[56] Stabilizační studie nemá povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu a stěžovatel neměl povinnost se jí bezvýhradně řídit. Zároveň nebyla jediným podkladem pro další postup při pořizování územního plánu. Pořizovatel územního plánu je povinen vyžádat si stanoviska dotčených orgánů právě proto, aby následně mohl po jejich pečlivém zvážení dojít k takovému závěru, který vyhovuje co možná nejširší škále zájmů, které jednotlivé dotčené orgány zastupují či chrání. Stěžovatel tak měl řádně konfrontovat závěry původní SEA upřednostňující „jižní trasu“ se stabilizační studií, přičemž tato jeho úvaha by se pak nutně musela promítnout do odůvodnění územního plánu. Zpracování dodatku SEA, který však posuzuje izolovaně pouze „severní trasu“, tuto úvahu nahradit nemůže.

[57] Stěžovatel v tomto ohledu v kasační stížnosti uvedl, že mu „*není zřejmý důvod, proč měl provádět test proporcionality mezi veřejným zájmem na ochraně přírody a veřejným zájmem na budování dopravní infrastruktury, když veřejná prospěšnost záměru, pro který je koridor vymezován, byla jednoznačně určena již řešením ZÚR, které jsou samy podkladem pro případné umístění záměru, a žádný dotčený orgán zúžené řešení formou negativního stanoviska nerozporoval.*“ S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle níž tvrzený zásah do práva jednotlivce na příznivé životní prostředí není způsobilý založit aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, stěžovatel uvedl, že si lze „*stěžji představit požadavek na zákonný obsah územního plánu – provádět dle požadavku soudu u koridoru přebíraného ze ZÚR při existenci kladných stanovisek dotčených orgánů test proporcionality mezi veřejným zájmem na ochraně přírody a veřejným zájmem na dopravní infrastruktuře.*“

[58] Nejvyšší správní soud uvedený názor stěžovatele nesdílí. Krajský soud v napadeném rozsudku nerozporoval, že by samotná stavba přeložky byla ve veřejném zájmu. Problematickým shledal to, že stěžovatel bez dalšího upřednostnil řešení navrhované studií zaměřenou na technickou stránku posuzovaných variant, aniž by dostatečně zvážil v tomto případě v kolizi stojící zájmy na ochraně životního prostředí. Zájem na výstavbě či modernizaci dopravní infrastruktury, a stejně i zájem na ochraně životního prostředí, je přitom zapotřebí považovat za veřejné zájmy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-323).

[59] Jak Nejvyšší správní soud uvedl například v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS, „*[v] případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.*“

[60] Krajský soud v tomto směru správně interpretoval závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210, tak, že smyslem posouzení SEA je „posoudit vlivy plánů a programů na životní prostředí tak, aby bylo možno kompetentně rozhodnout o tom, která z možností řešení předpokládá šetrnější přístup k životnímu prostředí“. Z toho, že k „severní trase“ dodatek SEA konstatoval, že „nebude mít významný vliv na životní prostředí“, tedy ještě nelze dovozovat, že zde nebylo řešení vůči životnímu prostředí příznivější. Je třeba trvat na tom, aby předmětem posouzení SEA byla vždy všechna v úvahu přicházející a realizovatelná řešení. V opačném případě by nebylo možné vybírat možnost nejšetrnější k životnímu prostředí, ale pouze konstatovat, zda varianta, vybraná předem na základě kritérií nezohledňujících dopady na životní prostředí, na ně bude, či nebude mít negativní vliv, jako se tomu stalo v dodatku SEA (k tomu srov. přiměřeně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS).

[61] Námitkami, dle nichž krajský soud údajně nesprávně uvedl, že by k vyhodnocení uvedených variant došlo ve stanovisku EIA, resp. že k umístění koridoru (aniž by byly posouzeny varianty v procesu SEA) by rovněž mohlo dojít ze samotných ZÚR MSK, které jsou samy o sobě podkladem pro rozhodování v území, se Nejvyšší správní soud již nezabýval, neboť tyto otázky nemají žádnou souvislost s krajským soudem přezkoumávaným územním plánem, resp. s tím, zda stěžovatel měl v územním plánu odůvodnit svůj příklon k jedné ze zvažovaných variant a zhodnotit proti sobě stojící veřejné zájmy.

V.D K námitkám týkajícím se zastavitelných ploch Z1 - Z10

V.D.1 K námitce, dle níž nedostatečné vypořádání námitek navrhovatelů mohlo vést pouze k nezákonnosti rozhodnutí o námitkách

[62] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, dle níž nedostatečné vypořádání námitek navrhovatelů uplatněných ve vztahu k vymezení nových zastavitelných ploch mohlo vést pouze k nezákonnosti rozhodnutí o námitkách a důsledkem by mohlo být jeho zrušení a aplikace § 54 odst. 4 stavebního zákona, přičemž rozhodnutí o námitkách však samostatnou žalobou napadeno nebylo.

[63] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, připustil, že „[r]ozhodnutí o námitkách je sice vtěleno do územního plánu, je však rozhodnutím samostatným“, jímž může dojít k dotčení práv osoby, která námitku uplatnila. V rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, ovšem Nejvyšší správní soud na uvedené navázal tak, že je vždy „nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy. Případné podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy.“

[64] Vzhledem k tomu, že navrhovatelé dovozují porušení svých práv v důsledku vytvoření nových zastavitelných ploch, ke kterému však s konečnou platností došlo až přijetím územního plánu, nelze dojít k závěru, že by jejich práva mohla být a priori porušena již rozhodnutím o námitkách. Není proto možné klást navrhovatelům k tíži, pokud námitku nedostatečného vypořádání svých námitek uplatnili až v návrhu na zrušení napadeného územního plánu a již vůbec nelze dovodit, že by snad podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách mělo být nutným předpokladem podání tohoto návrhu.

pokračování

[65] Z týchž důvodů je nedůvodná i stěžovatelova námitka, dle níž měl krajský soud tím, že zrušil část napadeného územního plánu pro vady rozhodnutí o námitkách, překročit „žalobní“ návrh.

V.D.2 K námitce, dle níž závěr krajského soudu, že územní plán musí obsahovat kapitolu o nemožnosti využití stávajících zastavitelných ploch, nemá oporu v platné právní úpravě

[66] Nedůvodná je též námitka, dle které není pravdou, že se stěžovatel zprostil povinnosti prokázat potřebu nových zastavitelných ploch poukazem na § 55 odst. 4 stavebního zákona, resp. že není správný názor krajského soudu, dle něhož územní plán musí obsahovat kapitolu o nemožnosti využití stávajících zastavitelných ploch.

[67] Dle § 55 odst. 3 stavebního zákona (dle aktuální úpravy jde o § 55 odst. 4 téhož zákona) platí, že *[d]alší zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*. Díkce citovaného ustanovení tedy hovoří pouze o změně územního plánu a nikoli o pořizování územního plánu nového. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS, tato skutečnost „*neznamená, že by pořizovatel územního plánu nebyl povinen odůvodnit potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na proces pořizování nového územního plánu se totiž nepochybně vztahuje § 18 odst. 4 stavebního zákona, dle něhož je cílem územního plánování určit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Úkolem pořizovatele územního plánu je dle § 53 odst. 4 přezkoumat soulad návrhu územního plánu právě s cíly územního plánování, zejména s ohledem na ochranu nezastavěného území. Součástí odůvodnění územního plánu pak dle § 53 odst. 5 stavebního zákona musí být výsledek přezkoumání návrhu územního plánu pořizovatelem dle § 53 odst. 4 stavebního zákona a vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.*“ Stejná argumentace je pak obsažena i v odstavcích [14] a [15] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 AOs 6/2013-55, na který poukazuje stěžovatel.

[68] Uvedený závěr je přitom zcela aplikovatelný i v nyní projednávané věci a krajský soud z něj proto správně vycházel. Krajský soud stěžovatele nezavázal k tomu, aby odůvodnění územního plánu obsahovalo samostatnou kapitolu o nemožnosti využití stávajících zastavitelných ploch. Správně však dovodil, že úvahy, proč stávající zastavitelné plochy využít nelze a je proto třeba zastavitelných ploch nových, odůvodnění územního plánu obsahovat musí, a to tím spíše, pokud vůči vymezení nových zastavitelných ploch směřovala výslovná námitka oprávněné osoby.

V.D.3 K námitce, dle níž stěžovatel odůvodnil vypořádání námitek ve vztahu k nově vymezeným zastavitelným plochám dostatečně

[69] Nejvyšší správní soud nesdílí stěžovatelovo přesvědčení, že námitky navrhovatelů [přesněji navrhovatele a)] ve vztahu k zastavitelným plochám a s nimi souvisejícím rozšířením místní komunikace (komunikace VD5) odůvodnil dostatečně; ani tato námitka proto není důvodná.

[70] Krajský soud i s vědomím požadavků, které na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klade ve své judikatuře Ústavní soud (srov. zde odst. [75]), k této otázce uvedl, že „*[n]ámitka navrhovatelů akcentující výslovně obavy z nárůstu dopravy byla odpůrcem vsutku lakonicky vyřízena větou, je odborně přesvědčen, že nezpůsobí v území problémy; jakkoli na ni ještě navazují věty o zajištění plynulosti*

provozu na přilehlé komunikaci realizací záměru VD5 a o tom, že jednotlivec někdy musí ustoupit celku. Toto vypořádání považuje krajský soud (a to i s přihlédnutím k závěrům nálezu Ústavního soudu ze dne 7.5.2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11) za zcela vágní, nikterak na námitku nereagující. Bylo na odpůrci, aby navrhovatelům vysvětlil, jaké alternativní přístupy vozidel k plochám Z 1 – Z 10 navrhuje, aby komunikaci přilehlé k nemovitostem navrhovatelů ulehčil, a proč proto zátěž přístupem osobních automobilů k cca 50 stavebním pozemkům nepovažuje za natolik zásadní, aby musela ustoupit zájmům navrhovatelů.“

[71] S uvedeným hodnocením se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil. Navrhovatel a) v průběhu projednávání územního plánu namítal, že stanovením nových zastavitelných ploch dojde k nárůstu dopravy na komunikaci VD5 a s tím i k navýšení souvisejících imisí (hluk, prach, vibrace). Na tuto námitku stěžovatel reagoval tak, že na straně jedné (bez jakéhokoli bližšího odůvodnění) ve vztahu ke zvolenému řešení uvádí, že je „odborně přesvědčen, že nezpůsobí v území problémy“, na straně druhé vzápětí dodává, že „[d]opad samotného vymezení ploch není možné detailně předjímat.“ Zároveň uvedl, že právě z důvodu plynulosti dopravy na komunikaci VD5 plánuje její rozšíření.

[72] Již samotná skutečnost, že stěžovatel považuje za nutné provést rozšíření komunikace VD5 však svědčí o předpokládaném nárůstu dopravy v dané lokalitě, přičemž stěžovatel nikterak nezhodnotil, jakými imisemi a v jaké míře bude navrhovatel a) pravděpodobně zatížen, ani proč zájem na vymezení nových zastavitelných ploch a rozšíření stávající komunikace VD5 má nad zájmem navrhovatele a) převážít; to navíc za situace, kdy stěžovatel v odůvodnění územního plánu neozřejmil ani samotnou nutnost nové zastavitelné plochy vymezit, resp. neuvedl, proč nelze využít zastavitelné plochy stávající (srov. zde odst. [66] a násl.). Stěžovatel v této souvislosti pouze konstatoval, že „[v] některých případech je nutné omezení práv jednotlivce ve prospěch většiny.“

[73] Ačkoli lze se stěžovatelem souhlasit v tom, že konkrétní vlivy dopravní zátěže bude možné řešit až v momentě, kdy bude zřejmý konkrétní záměr, jenž bude původcem takového navýšení, již na základě samotného návrhu územního plánu bylo nepochybně možné učinit kvalifikovaný odhad těchto vlivů. Nic stěžovateli nebránilo v tom, aby alespoň v obecné rovině zhodnotil, jaká zátěž navrhovateli a) potenciálně hrozí, a aby uvedl důvody, proč tato zátěž není oproti kolidujícímu zájmu na rozvoj obce natolik závažná, aby přijetí navrhovaného řešení bránila. Odůvodnění obsažené v rozhodnutí o námitkách, jež je přílohou napadeného územního plánu, shledal proto Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem zcela neadekvátním, a to i s přihlédnutím k závěrům obsaženým ve stěžovatelem citovanému nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, č. 76/2013 Sb. ÚS, dle něhož nelze na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást přehnané nároky.

V.E K námitce porušení práva na samosprávu

[74] Nedůvodná je i stěžovatelova námitka porušení jeho práva na samosprávu.

[75] Ústavní soud ve shora uvedeném nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 na jedné straně zdůraznil význam rozhodování o rozvoji území obce (mimo jiné ve formě územního plánu) jako jednoho ze základních práv územní samosprávy, na straně druhé však připustil, že takové právo není absolutní a neomezené. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, že „[p]ři rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územní samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.“ K tomu Ústavní soud dodal, že „[p]ožadavky vznesené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka

pokračování

pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který obrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“

[76] Krajský soud spatřoval pochybení stěžovatele primárně v tom, že se v odůvodnění napadeného územního plánu nedostatečně vypořádal s alternativní možností vedení přeložky silnice II/483 trasou, jež byla potenciálně méně zatěžující pro životní prostředí, a také v absenci posouzení možnosti využití dosavadních zastavitelných ploch namísto stanovení zastavitelných ploch nových. Obě tato pochybení se přitom dotýkají samotných cílů územního plánování.

[77] Takovým cílem je mimo jiné vytváření předpokladů *pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by obrožoval podmínky života generací budoucích* (§ 18 odst. 1 stavebního zákona). Dle § 18 odst. 4 stavebního zákona pak *[ú]zemní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*

[78] Tím, že stěžovatel neposoudil shora uvedené otázky, nedostal současně zákonem formulovaným (základním) cílům územního plánování, sledujícím veřejný zájem na ochraně životního prostředí a na racionálním využívání území [z nichž minimálně první představuje taktéž ústavně zakotvenou hodnotu (čl. 7 Ústavy)]. Porovnáním proti sobě stojících zájmů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zásah do práva stěžovatele na samosprávu, představovaný navíc zrušením pouze části, nikoli celého územního plánu, je v kontextu hodnot, nacházejících se na druhé misce pomyslných vah, přiměřený a ústavně souladný. Nelze totiž dospět k závěru, že by výtky chybějících úvah ve vztahu k uvedeným zásadním hodnotám územního plánování mohla představovat přepjatý formalismus, jak jej chápe Ústavní soud ve shora citovaném nálezu.

[79] Za takový formalismus nelze považovat ani fakt, že krajský soud stěžovateli vytkl nedostatečné vypořádání námitek navrhovatelů ve vztahu k zastavitelným plochám Z1 – Z10, neboť vypořádání těchto námitek obsažené v rozhodnutí o námitkách, které je přílohou napadeného územního plánu, bylo zcela neadekvátní a mimoběžné. Sám Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3836/13, na nález sp. zn. III. ÚS 1669/11 navazujícím, totiž dovodil, že „[p]osouzení, zda rozhodnutí odpůrce o námitkách stěžovatele, které proti návrhu ZÚR vznesl, naplňuje požadavek náležitého odůvodnění (ve smyslu srozumitelnosti a úplnosti) je pak věcí obecného (správního) soudu, nejde-li o hodnocení zjevně extrémní a svévolné [...]“. Vzhledem k tomu, že vypořádání námitek navrhovatele a) v odůvodnění rozhodnutí o námitkách fakticky absentuje (srov. zde odst. [69] a násl.), dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se o takový případ extrémního či svévolného hodnocení ze strany krajského soudu nejednalo.

[80] Nepřípadná je dále námitka, dle níž „v případě, že by odpůrce v novém projednání rušené části navázal na poslední nezpochybněný krok, vedlo by jej to k zachování koridoru v původní, široké podobě.“ Skutečnost, že krajský soud zrušil části napadeného územního plánu pro nedostatky odůvodnění souvisejícího s vypořádáním uplatněných námitek, totiž nikterak nepředjímá, jakým způsobem má stěžovatel sporné otázky posoudit.

VI.

Závěr a náklady řízení

[81] Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[82] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první, ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[83] Navrhovatelé a) a b) byli naopak plně úspěšní, a náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti jim proto náleží. Náklady řízení spočívající u každého navrhovatele v mimosmluvní odměně advokáta za celý úkon – sepis vyjádření ke kasační stížnosti a ve výši jedné poloviny mimosmluvní odměny za sepis vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, při společném zastupování vždy snížené o 20 %, a to dle § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d), odst. 2 písm. a), odst. 3 a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy v odměně za zastupování ve výši 3720 Kč a paušální náhradě hotových výdajů 1200 Kč, celkem u každého navrhovatele v částce 4320 Kč. Jelikož zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, činí odměna za zastupování spolu s výdaji a navýšením o sazbu této daně ve výši 21 % výsledných 5227 Kč nákladů řízení navrhovatele a) a b), tj. v součtu u obou navrhovatelů zastupovaných týměž advokátem 10 454 Kč. Stěžovatel je povinen zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám zástupce navrhovatelů do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 11. srpna 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu