



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatelů: **a) V. V., b) E. V.**, oba zastoupeni Mgr. Tomášem Krejčím, advokátem se sídlem Špitálka 434/23b, Brno, proti odpůrci: **město Litomyšl**, se sídlem Bří Šťastných 1000, Litomyšl, zastoupen Mgr. Alešem Velcem, advokátem se sídlem Toulouvcovo náměstí 156, Litomyšl, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 - změny č. 2 územního plánu Litomyšl - schváleného usnesením č. 114/17 zastupitelstva města Litomyšl dne 21. 9. 2017, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČEPS, a. s.**, se sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 17. 12. 2018, č. j. 52 A 120/2018 - 286,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 17. 12. 2018, č. j. 52 A 120/2018 – 286, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo města Litomyšl dne 21. 9. 2017 usnesením č. 114/17 schválilo a vydalo změnu č. 2 územního plánu Litomyšl formou opatření obecné povahy č. 1/2017 (dále jen „změna územního plánu“), které nabylo účinnosti dne 10. 10. 2017.

[2] Navrhovatelé mají ve společném jmění manželů pozemky parc. č. X, X, X, X, X a X v katastrálním území L. u L., obec Litomyšl, zapsané na LV č. X. Tyto pozemky byly v návrhu změny územního plánu projednaném na veřejném projednání dne 30. 1. 2017 vymezeny jako plocha Z2-03/Z2-07, nové rozvojové plochy ozn. 3.17-02, lokalita pod Hlavňovem, specifické plochy S.P. 16, zastavitelná plocha určená k bydlení venkovského charakteru (VEN). Ke stanovisku orgánu ochrany přírody a krajiny (Krajský úřad Pardubického kraje) ze dne 27. 1. 2017, č. j. KrÚ 7561/2017/OŽPZ/Ti, byly pozemky zcela vyňaty z rozvojových ploch. Proti této změně podali navrhovatelé námítky.

[3] Navrhovatelé podali též podnět k provedení přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Krajský úřad Pardubického kraje důvody k zahájení přezkumného řízení neshledal.

[4] Navrhovatelé brojili proti změně územního plánu návrhem na její zrušení u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, který jej zamítl.

[5] O aktivní žalobní legitimaci není podle krajského soudu pochyb – navrhovatelé jsou vlastníky pozemků v území dotčeném změnou územního plánu a poukázali na potenciální zásah spočívající v nezařazení jejich pozemků do rozvojových ploch určených pro bydlení, tj. i budoucí výstavbu. Současně uvedl, že na určité zařazení pozemků do „vytoužené“ kategorie k výstavbě není právní nárok.

[6] Krajský soud uvedl, že z textu návrhu a celé argumentace plyne, že navrhovatelé požadují zrušení té části opatření obecné povahy, která se dotýká šesti pozemků v jejich vlastnictví. Soud proto zvažoval pouze možnost zrušení té části přijaté změny územního plánu, která se týká těchto pozemků. Nezařazení pozemků do rozvojových ploch k bydlení je ve změně územního plánu logicky a věcně odůvodněno, a to s odkazem na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, které podle soudu vyhoví požadavkům přezkoumatelnosti. Ze zjištěných skutečností se podává, že pozemky ani před přijatou změnou územního plánu nebyly zařazeny v kategorii určené pro venkovské bydlení. Na situaci navrhovatelů se tak nic nezměnilo, pouze dočasně (přibližně od podání žádosti o zařazení pozemků do ploch pro výstavbu rodinných domů do vydání závazného stanoviska), mohli mít představu, že pozemky budou přesunuty do kategorie pozemků k bydlení (výstavbě). Pokud navrhovatelé uvádějí, že dle dřívější dokumentace byly pozemky určené k zastavění, jedná se o tvrzení směrem do minula, které nemá místo v tomto řízení, neboť se týkalo dřívější dokumentace (ještě před dokumentací z roku 2011), která není a nemůže být předmětem přezkumu.

II. Kasační stížnost

[7] Navrhovatel a) [stěžovatel] brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.).

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že způsob, jakým se odpůrce vypořádal s jeho námitkami, byl nedostatečný, a postup při vydávání změny územního plánu nebyl správný. Podle stěžovatele nemohlo být stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny podkladem pro vynětí pozemků z rozvojových ploch (resp. pro vydání změny územního plánu). K vynětí pozemků z rozvojových ploch v návrhu změny územního plánu došlo především v důsledku stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny (šlo o negativní stanovisko). Závazné stanovisko musí naplňovat požadavky obsažené v § 67 a § 68 správního řádu. Za řádné a dostatečné odůvodnění stanoviska nelze podle stěžovatele považovat pouhé tvrzení, *že v případě dotčených pozemků se jedná o lokalitu s fragmenty starých ovocných sadů, která v daném prostředí představuje jeden z mála posledních cennějších krajinných prvků s vyšším stupněm ekologické stability, a že v dané lokalitě je z orientačních průzkumů znám výskyt několika vzácných, a dokonce i zvláště chráněných, druhů zejména bezobratlých živočichů. Lze předpokládat, že v případě komplexnějšího přírodovědného průzkumu lokality by byla zjištěna celá řada dalších vzácných a zvláště chráněných xylofágních druhů vázaných právě na staré ovocné sady.*

[9] Orgán ochrany přírody nevěděl, jakým postupem a z jakých podkladů dospěl k těmto závěrům. Orientační průzkum (tj. průzkum bez průkazných závěrů), nemůže být podkladem pro vydání závazného stanoviska. To by mělo být podloženo průzkumy z dané lokality

s průkaznými a konkrétními závěry o výskytu chráněných živočišných druhů. Co se týče závěrů ohledně fragmentu ovocného sadu a jeho biotopu nacházejících se na pozemcích, je i zde podle stěžovatele nezbytné, aby své závěry orgán ochrany přírody a krajiny náležitě odůvodnil a založil na relevantních podkladech. Pouhé konstatování nemůže obstát. Postup krajského soudu, který se prakticky ztotožnil s postupem odpůrce, není správný.

[10] Stěžovatel závěrem doplňuje, že pozemky nabyly do svého vlastnictví v době, kdy byly dle tehdy platné územně plánovací dokumentace vedeny jako zastavitelné plochy (měl tedy legitimní očekávání, že na nich bude možné v budoucnu stavět). Územním plánem z roku 2011 došlo k vynětí pozemků ze zastavitelných ploch, nikoli však z důvodu ochrany biotopu a fragmentu ovocného sadu, ale kvůli výstavbě koridoru rychlostní komunikace. Je s podivem, že k vynětí došlo ze zcela jiných důvodů, přičemž odpůrce (i krajský úřad) dospěl k závěru, že koridor přivaděče nemůže mít na pozemky (biotop a ovocný sad) negativní vliv. Stěžovatel shrnuje, že vynětí pozemků z rozvojových ploch v návrhu územního plánu zasáhlo do jeho práv, neboť k němu došlo na základě nepřezkoumatelného závazného stanoviska. Nebyly tak dodrženy hmotněprávní předpisy a zásada proporcionality.

[11] Stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a úplné zrušení napadeného opatření obecné povahy, případně pouze zrušení rozsudku krajského soudu.

III. Vyjádření odpůrce a osoby zúčastněné na řízení

[12] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvádí, že žádný zákon nestanoví právo vlastníka, aby jeho pozemek byl vymezen jako zastavitelný. Orgán ochrany přírody a krajiny vyjádřil své stanovisko srozumitelně, stručně a přehledně. Nejednalo se o libovůli orgánu veřejné moci – kromě pozemků navrhovatelů byla ze stejného důvodu z návrhu změny vyňata část označená Z2-5 (pozemek parc. č. X v k. ú. L. u L.). Navrhovatelé se mohli proti rozhodnutí o námitkách ve změně územního plánu bránit podáním žaloby podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.), což neučinili.

[13] Pozemky navrhovatelů byly „nestavebními“ určeny nikoli napadenou změnou územního plánu, ale již původním územním plánem. Stanovený způsob využití se tak napadeným opatřením obecné povahy nijak nezměnil. Proti předchozímu plánu však návrh nesměřuje, stejně tak navrhovatelé nebrojili proti rozhodnutí o námitkách. Výroková část změny územního plánu neobsahuje jedinou zmínku o pozemcích ve vlastnictví navrhovatelů, nijak se jich nedotýká. Kasační stížnost, kterou se stěžovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy, tedy nemůže mít naději na úspěch. Z logiky věci lze zrušit pouze výrok napadeného opatření obecné povahy, nikoli jeho odůvodnění. S ohledem na zásadu proporcionality a zdrženlivosti při zásazích správních soudů do výsledků územně plánovacího procesu coby projevu práva na samosprávu, nelze dojít k závěru, že by důvodnost kasační stížnosti mohla vést ke zrušení *celé* změny územního plánu.

[14] Odpůrce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[15] Osoba zúčastněná na řízení odkázala na své vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy a navrhla, aby se soud řídil zásadou zdrženlivosti.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[16] Soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Před přezkoumáním napadeného rozsudku podle důvodů uplatněných v kasační stížnosti, se soud zabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí netrpí vadou, k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že řízení před krajským soudem bylo stíženou jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[17] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

[18] Citované ustanovení zavádí zvláštní procesní podmínky, na nichž závisí existence aktivní procesní legitimace pro podání návrhu. Jak uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS (věc *Vysoká nad Labem*), „[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) 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“ (důraz přidán).

[19] Přípustný tedy může být jen takový návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Jak zdůraznil rozšířený senát, soud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu proto musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění. Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je namísto odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[20] Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatelé v nyní projednávané věci žádají tvrzení, ze kterých by bylo možno uvažovat o jejich aktivní procesní legitimaci, ve svém návrhu neuvodili. Navrhovatelé své dotčení odvozovali od skutečnosti, že jejich pozemky byly v návrhu změny územního plánu zařazeny mezi nově zastavitelné pozemky, v konečném (zastupitelstvem schváleném) znění změny územního plánu ovšem zůstaly zařazeny mezi nestavebními pozemky (plochy nezemědělské), a to zejména na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny (podle navrhovatelů nepřezkoumatelného).

[21] V posuzované věci je podstatné, že pozemky navrhovatelů byly podle územně plánovací dokumentace z roku 2008 zařazeny mezi zastavitelné plochy (pozemky určené pro zástavbu rodinnými domy). Územním plánem z roku 2011 (nabytí účinnosti 29. 12. 2011) byly převedeny do kategorie pozemků „nestavebních“ – plochy nezemědělské. Následně byla schválena změna č. 1 územního plánu (účinnost 27. 12. 2012) a nyní napadená změna č. 2.

[22] Ani jedna z těchto změn, zejména pak změna č. 2, se žádným způsobem *nedotýkala pozemků ve vlastnictví navrhovatelů*, nijak nově (odlišně) neregulovala způsob jejich využití. Skutečnost, že v rámci přípravy změny územního plánu bylo jejich pozemkům přiřazeno požadované funkční využití, nezakládá legitimní očekávání ohledně této skutečnosti. Proces

pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický. Zadání územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválený územní plán, resp. jeho změna) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání (k tomu srov. rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, bod 116). Z této skutečnosti tak dotčení ve veřejných subjektivních právech navrhovatelů nelze dovozovat.

[23] Napadená změna územního plánu část území (pozemky) ve vlastnictví navrhovatelů v textové ani grafické části nijak nereguluje, z hlediska nevymezení pozemků jako rozvojových ploch (tedy tvrzení uplatněného v návrhu) tak dotčení danou formou právní regulace vůbec není myslitelné. Je to však právě textová a grafická část opatření obecné povahy, která autoritativně stanovuje podmínky pro využití ploch. Územní plán (resp. jeho změna) jakožto opatření obecné povahy obsahuje mimo jiné na jedné straně výrokovou část rozdělenou na textovou a grafickou část, a na straně druhé samostatné a formálně oddělené odůvodnění [viz § 53 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 13 odst. 1 a přílohu 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška 500/2006 Sb.“)]. Stanovení podmínek pro využití ploch přitom musí obsahovat výroková část územního plánu, tedy jeho textová a grafická část. Naproti tomu součástí odůvodnění územního plánu pak mají být pak otázky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko příslušného krajského úřadu a vysvětlení jeho zohlednění, komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty apod. (viz § 53 odst. 5 stavebního zákona a část II. přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Dále je součástí odůvodnění územního plánu také rozhodnutí o případně vznesených námitkách k jeho návrhu (viz § 172 odst. 5 správního řádu). Jinak řečeno, zatímco vymezení regulace určitého území a další závazné podmínky této regulace musí plynout přímo z textové a grafické části územního plánu, smyslem odůvodnění územního plánu je osvětlit, z jakého důvodu byla daná regulace zvolena a jak se obec vydávající územní plán vypořádala s podklady, z nichž při přípravě územního plánu vycházela.

[24] Samotné odůvodnění bez návaznosti na příslušnou část územního plánu (textovou či grafickou část) tedy nemůže ovlivňovat regulaci daného území, ani být určujícím podkladem pro řízení, v nichž se z úpravy územního plánu vychází. V této souvislosti lze poukázat na analogické rozlišování výroku a odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, kdy právní účinky může vyvolávat toliko jeho výrok. Jak přitom v této souvislosti výslovně předpokládá soudní řád správní, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, která směřuje pouze proti důvodům takového rozhodnutí, není přípustná, a soud se jí tedy nemůže věcně zabývat [§ 68 písm. d) s. ř. s.]. Podle názoru soudu přitom není důvodu postupovat jinak ani ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). V něm by totiž také postrádalo smysl, pokud by soud zrušil pouze navrhovateli zpochybňovanou část odůvodnění bez vazby na konkrétní výrokovou část samotného opatření obecné povahy (textovou a grafickou část územního plánu). Vyvozovali-li tedy navrhovatelé svou aktivní procesní legitimaci pouze z nesprávného odůvodnění změny územního plánu (založeném na, podle jejich názoru nepřezkoumatelném, závazném stanovisku) bez vazby na konkrétní část textové a grafické části opatření obecné povahy, nemůže takové tvrzení představovat důvod pro připuštění návrhu k meritornímu přezkumu.

V. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na shora uvedené shrnuje, že navrhovatelé ve svém návrhu dosud neuvedli žádná tvrzení, která by osvědčovala jejich aktivní procesní legitimaci k podání návrhu. Za takové situace nemohl krajský soud přistoupit k meritornímu projednání návrhu, ale měl za účelem vyjasnění otázky naplnění podmínek řízení (přípustnosti návrhu)

v souladu s pokynem stanoveným v usnesení rozšířeného senátu *Vysoká nad Labem* vyzvat navrhovatele k doplnění jejich tvrzení (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) a následně posoudit, zda jde o návrh přípustný, či nikoli [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Neučinil-li tak, je třeba jeho rozsudek pro jinou vadu řízení způsobující nezákonnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V něm bude vázán shora popsáním právním názorem a rozhodne rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. června 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu