

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2015

Částka 15 – čís. 29

Vyhláška o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje peloidu ložiska Hamr na Jezeře a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Účinnost od 1. března 2015.

Částka 15 – čís. 30

Vyhláška o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje peloidu ložiska Lázně Kunderatice a vymezení konkrétních ochranných opatření.

Účinnost od 1. března 2015.

Částka 19 – čís. 39

Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Tento zákon, který v části čtvrté mění stavební zákon, reaguje na infringementové řízení, vedené proti České republice kvůli nesprávné implementaci směrnice EIA. Podle novelizovaného znění stavebního zákona mj. nelze regulačním plánem nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí. V takovém případě nelze použít „sloučené“ postupy pořizování regulačního plánu a posuzování vlivů záměru na životní prostředí.

Účinnost od 1. dubna 2015.

Částka 19 – čís. 40

Zákon, kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon mj. ruší povinnosti zadavatele zrušit zadávací řízení za situace, kdy obdržel pouze jednu nabídku, nebo mu po posouzení zbyla k hodnocení pouze jedna nabídka. Rozšiřují se kritéria uváděná v zákoně při hodnocení nabídek na základě základního hodnotícího kritéria ekonomicky nejvýhodnější nabídka. Zadavatel bude moci jako další dílčí hodnotící kritérium využít i hodnocení organizace, kvalifikace a zkušeností pracovníků podílejících se na plnění veřejné zakázky.

Účinnost od 6. března 2015.

Částka 19 – čís. 41

Zákon, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon se významně dotýká problematiky územního plánování. Upřesňují se pravidla kvantitativní ochrany zemědělského půdního fondu. Obecné zásady, které se uplatňují ve všech procesech, kde může být dotčen zemědělský půdní fond, včetně postupu v procesu územního plánování (§ 5 zákona) a postupu při odnímání zemědělské půdy pro konkrétní záměr rozhodování (§ 9 zákona). Musí se jimi řídit jak orgány zemědělského půdního fondu a další správní orgány, tak subjekty vně státní správy (např. projektanti územně plánovací dokumentace, zpracovatelé dokumentace záměrů vyžadujících odnětí zemědělské půdy, investoři, těžební organizace). Půdy zařazené do I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Zvláštní režim platí v případech, kdy již byl veřejný zájem poměřen v předchozím procesu územního plánování, a plochy zůstávají ve stejném funkčním zařazení. Ruší se působnost pověřených obecních úřadů jakožto orgánů ochrany zemědělského půdního fondu a přenáší se na úřady obcí s rozšířenou působností. Upravují se kompetence orgánů ochrany zemědělského půdního fondu ohledně vydávání stanovisek k vymezení zastavěného území. Mění se úprava výše odvodů za odnětí zemědělské půdy a způsob jejich výpočtu.

Účinnost od 1. dubna 2015, ustanovení části první čl. I bodu 4, pokud jde o § 3 odst. 4, a bodu 5, pokud jde o § 3b odst. 4 nabývají účinností dnem 1. ledna 2016.

*Informace o právních předpisech sestavil:
Mgr. Pavel Machata
MMR*

**INFORMACE
Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ
Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

**Rozsudek Krajského soudu v Brně
ze dne 23. 1. 2015 č. j. 67A 15/2014-551**

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním rádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*

Krajský soud v Brně zrušil opatření obecné povahy č. 3/2014 – Změna Územního plánu města B. „aktualizace ÚPmB“, vydané Zastupitelstvem města B. dne 17. 6. 2014 s výjimkou změny funkční plochy bydlení na plochu smíšenou obytnou, ve vztahu k níž byl návrh odmítnut.

Z rozsudku krajského soudu vyplývá:

Statutární město Brno (dále jen „odpůrce“) provedlo velmi rozsáhlou změnu obecně závazné vyhlášky č. 2/2004, ve znění pozdějších předpisů, včetně přílohy č. 1, č. 2 této vyhlášky – tedy dosavadního územního plánu. Vedle toho, že byla provedena změna výkladu jednotlivých pojmů, byl v části II. změny územního plánu změněn hlavní účel využití, přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné využití jednotlivých ploch. Pro jednotlivé funkční typy byl nově definován hlavní účel využití, přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné využití, které však neodpovídají původním funkčním typům uvedeným v původním územním plánu.

Změny funkčního využití území byly rozděleny na změny metodické a změny věcné. U metodických změn vycházel odpůrce z toho, že jejich význam se nemění. Navrhovatelé jednak tvrdili, že změny jsou podány nepřehledně, a nadto že tyto změny jsou ve skutečnosti změnami využití území a měly být vždy odůvodněny (a tedy že je v pojetí odpůrce za „pouze metodické“ pokládat nelze).

Pokud jde o potřebu odůvodnění těch změn, které odpůrce pokládá za metodické, k tomu odpůrce zaujal stanovisko, že požadavek na odůvodnění každé konkrétní změny je požadavkem neslučitelným s podstatou územního plánování, resp. územního plánu, který (podle § 43 odst. 1 stavebního zákona) stanoví základní koncepci rozvoje území obce a jeho podstatou je tudíž zařazení ploch do určitých kategorií na základě určité míry zobecnění; požadavek navrhovatelů by podle odpůrce byl oprávněný ve vztahu k regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí, nikoli ve vztahu k územnímu plánu.

S uvedeným pojetím odpůrce soud nesohlasil. O obecné floskule o tom, že podstata koncepčního rozvoje území prostřednictvím územního plánování vyžaduje určitou míru zobecnění (být to soud nezpochybňuje) nelze opírat neodůvodněné konkrétních změn v pravidlech, jež jsou v územním plánu obsažena a jež jsou pro další navazující procesy závazná a jež se tak do budoucna dotýkají všech adresátů územního plánu na území tímto územním plánem zasaženém. Konstantně je totiž dovozováno, že i v odůvodnění opatření obecné povahy (stejně jako v odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení) je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů ve smyslu § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu, jež se musí promítnout do jeho odůvodnění v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy (kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 ve věci sp. zn. I Ao 3/2008). Je-li srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí, je tak třeba trvat na srozumitelnosti i v případě opatření obecné povahy; jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné, jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem (být z pohledu věcných důvodů přijatého řešení omezenému). I při vědomí toho, že do zásad územního plánování mají soudy vstupovat zdrženlivě, souhlas soudu s absencí odůvodnění konkrétních obsahových změn územního plánu by vyvolal nepřijatelný stav, kdy opatření obecné povahy měnící územní plán by zůstalo prakticky absolutně bez jakékoli možnosti smysluplného přezkumu.

Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí tedy opatření obecné povahy měnící územní plán obsahovat odůvodnění věcných (obsahových) změn proti dosavadnímu územnímu plánu. Jeho specifický obsah je bližší určován řadou ustanovení. Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu při současně povinnosti obdobně aplikovat celou část první správního řádu je zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (mj. důvody výroků, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů). Soud měl přitom za to, že „přiměřené použití“ § 68 odst. 3 správního řádu nelze vykládat jako „omezené použití“ či „částečné použití“ (nebo dokonce „faktické nepoužití“). Vcelku jednoznačně to plyne z již shora zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 ve věci sp. zn. I Ao 3/2008), v němž pravidlo o „přiměřeném použití“ bylo vyloženo tak, že „...v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů...“.

Přes nepochybný koncepční charakter opatření obecné povahy měnícího územní plán musí být z jeho odůvodnění zřejmé to, proč je k určité změně funkční plochy území přistupováno a na základě jakých podkladů, a to bez ohledu na to, o jakou změnu funkční plochy jde – v posuzované věci tedy bez ohledu na to, jak odpůrce jednotlivé změny technicky pojmenoval (zda jako „věcné“ či jako „metodické“), jde-li skutečně o změny obsahové. Tento imperativ se přitom zároveň nutně

musí projevít bez ohledu na to, zda se změna územního plánu projevuje ve změně funkčního využití jednotlivé (jediné) plochy, z pohledu území celého města bagatelní (byť jistě nikoli bagatelní pro ty osoby, které mají k takové ploše reálný vztah), anebo ve změně územního plánu s celouzemním dopadem, jako je tomu v nyní posuzované věci; z pohledu osob majících ke konkrétní ploše v území reálný vztah je takové rozlišení změn na „bagatelní“ a „celouzemní“ bezvýznamné.

Všechny jednotlivé dílčí věcné (obsahové) změny existujícího územního plánu tedy musí být odůvodněny. Konkrétní odůvodnění změny funkčního využití území musí být přítom v opatření obecné povahy měnicím územní plán obsaženo vždy (a to dokonce bez ohledu na to, zda k takovéto změně byly uplatněny námítky či připomínky). Takový požadavek je zcela souladný se smyslem dobré správy a transparentnosti (čitelnosti a otevřenosti) veřejné správy; tyto zásady je třeba na stěžejní aktivity veřejné správy, tedy včetně aktivity spočívající ve vydávání územního plánu a jeho změn, vždy aplikovat. Z každého aktu veřejné správy (a tedy i z územního plánu a z jeho změn) musí být jednoduše řečeno zřejmé, co je jeho podstatou a proč je vydáván.

Z každé změny podmínek pro využití funkčních ploch musí být zřejmé, proč k ní bylo přistoupeno, proč nevyhovuje stávající stav a co přesně vedlo odpůrce ke konkrétní změně funkčního využití území. Tyto důvody a podklady, o něž se odpůrce opíral, musí být přítom v opatření obecné povahy jednoznačně uvedeny. Změny přítom musí být konkrétně a zřetelně (nikoli tedy obecně a nespecificky) patrný z textové části i z grafické části, a to ve vzájemném souladu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008 ve věci sp. zn. 9 Ao 2/2008).

Navrhovatelé podle soudu správně poukazovali na to, že „nové“ zařazení ploch do „nových“ určitých kategorií představuje faktické obsahové změny, ty se nadto projevují na území celého města Brna.

Soud odmítl i odpůrcem zmiňovaný argument důvodů dle odpůrce „bagatelní“ agregace, tj. dosavadní nepřehlednost a nevyváženou podrobnost. S ohledem na nově stanovené limity využití jednotlivých funkcí a funkčních ploch nelze „změnu míry podrobnosti“ při vymezování využití jednotlivých ploch pokládat za nic jiného než změnu obsahovou. Důvody takové změny jsou nyní vedlejší (a soud by ani nemohl vést s odpůrcem disputaci ohledně „vhodnější“ limitace využití ploch), podstatné je, že odpůrce je musel spolu se změnou srozumitelně vyjádřit a odůvodnit (jistě jinak než potřebou „menší podrobnosti územního plánu“).

Podle soudu spolehlivě dovozovat, že změny, které odpůrce pokládal za metodické a které odůvodňoval souhrnně (bez konkrétního odůvodnění ve vztahu ke konkrétní ploše, tedy fakticky konkrétně nijak) takovým způsobem, že „věcně ke změně nedochází“, představují změny v obsahové náplni. Bylo-li předesláno, že všechny jednotlivé dílčí změny obsahové náplně funkčního využití ploch v rámci opatření obecné povahy tedy musí být odůvodněny, pak tomuto požadavku napadená změna územního plánu nedostála.

Pro soud nebylo podstatné, jak odpůrce jednotlivé změny technicky označil (zda jako „věcné“ či „metodické“), nýbrž zda veškeré změny v obsahové náplni jednotlivých „nových“ funkcí a funkčních typů byly odůvodněny, a to srozumitelným způsobem. Dochází-li v důsledku změny územního plánu ke komplexním změnám ve vymezení funkčních ploch, odvozených od jiných způsobů definičního vymezení území, jinak formulovaných hlavních účelů využití území, jiných explicitně zmíněných podmínek přípustného a nepřípustného využití a dalších podmínek regulace, aniž by byly patrný věcné důvody takových změn ve vztahu k jednotlivým částem území (konkrétním lokalitám, na něž územní plán dopadá), k nimž by se vázalo srozumitelné odůvodnění, pak napadená změna územního plánu nesplňuje základní požadavek plynoucí z § 173 odst. 1 správního řádu (za použití § 68 odst. 3 správního řádu podle § 174 odst. 1 správního řádu), tedy řádné odůvodnění. Není-li změna odůvodněna nijak (a dokonce nepříznává-li se ani to, že o změnu jde), pak nemůže být odůvodněna řádně.

Vadou je tedy odpůrcem zvolený stručný, povšechný a ve vztahu ke konkrétním územím nicneříkající důvod změn tzv. metodických; ty se projevují pouze v grafické části (pouze coby výsledek plynoucí ze změny územního plánu – v grafické části už z povahy věci nemůže být nalezeno odůvodnění), textová část odůvodnění se jimi konkrétně (individuálně) ve vztahu k jednotlivým lokalitám nezabývá, a tedy je ani neodůvodňuje – není tedy při zohlednění konkrétních podmínek jednotlivých lokalit patrný, co přesně, kde přesně a především z jakých důvodů se mění (a zároveň není pravdou, že se nemění nic).

Soud nesouhlasil s odpůrcem v jeho postoji, že jde pouze o („metodické“) změny, jejichž povaha nevyžaduje specifikaci vztáženou na jednotlivé konkrétní plochy, kde k nim dochází na území celého města, protože je metodickými změnami sledován obecný cíl.

Nemůže obstát odpůrcův argument, že odůvodňování každé konkrétní položky by celou změnu územního plánu činilo nepřehlednou, ani že by se odůvodnění ve vztahu k jednotlivým položkám nesmyslně opakovalo. Jestliže by totiž musela být odůvodněna byť jen jediná změna územního plánu (týkající se jediné konkrétní lokality), a to tak, aby bylo patrný, v čem přesně změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se oproti dosavadnímu stavu mění a z jakých důvodů (to ve vztahu ke změně územního plánu města Brna dovedl soud již kupř. v rozsudku ze dne 20. 9. 2012 ve věci sp. zn. 67A 2/2012), pak zcela shodný požadavek je zapotřebí uplatnit na jednotlivé změny v rámci mnohem komplexnějšího obsahového zásahu do dosavadního územního plánu, tedy za situace, kdy „aktualizace“ územního plánu zasahuje celé území města, a tedy řadu lokalit, v nichž se individuální podmínky nutně významně odlišují.

Odůvodnění by se přítom nemohlo nesmyslně opakovat, jak také odpůrce k návrhové argumentaci dovozoval, bylo-li by vystavěno na důvodech skutečně se vážících ke konkrétnímu území, v níž ke změně dochází (tedy jednotlivým plochám), a tamním podmínkám. Jestliže změny zasahují území celého města Brna, pak jejich důsledky se promítají plošně ve všech územích, která spadají pod určitý funkční typ. Toliko plošně odůvodnění však vylučuje nejen zohlednění individuálních podmínek jednotlivých částí území, nýbrž také účinné uplatnění individuál-

ních námitek a připomínek proti podstatě jednotlivých změn v území; ty ostatně, pokud byly uplatněny, odpůrce zpravidla vypořádával právě jen tím, že jde o změny „metodické“.

Z pohledu důsledků pro rozhodnutí soudu jde o vadu koncepční, zasahující celé území územním plánem dotčené (změny se dotkly úpravy a podmínek využití ploch na celém území města Brna, což není ani mezi navrhovateli a odpůrcem sporné). Tento nedostatek rozhodovacích důvodů zakládá nepřezkoumatelnost.

K uvedeným důvodům nepřezkoumatelnosti nadto přistupuje i vada další. Ze změny územního plánu (z části II.) rovněž plyne, že přípustné je přiměřené odchýlení vycházející z vlastností ploch „nepostižitelných v podrobnosti územního plánu“, které podstatně nezmění plošné a prostorové uspořádání území. „Nové“ pravidlo tedy umožňuje se od hranic funkčních typů odchýlovat (tedy hranice pozměňovat), bez jakýchkoli podrobností (a tedy limitů jednotlivých odchýlení se) v závislosti na tom, zda jde o odchýlení se „přiměřené“ a „větší“, jež teprve musí být uskutečněno ve formě opatření obecné povahy.

Konkrétní pravidla pro možné „přiměřené odchýlování se“ nejsou územním plánem vůbec řešena. Možnost odchýlení se od limitů využití území závazně vyplývajících z územního plánu individuální úvahou založenou na posouzení míry přiměřenosti každé takové odchylky, a to bez jakýchkoli mantinelů takové úvahy, smysl územního plánu popírá. Na tom nic nemění ani argument odpůrce v tom směru, že v navazujících rozhodovacích procesech je připraven míru odchýlení se (zda jde o odchýlení se „přiměřené“ nebo „větší“) posuzovat, popř. metodicky usměrňovat zodpovědně a „opatrně“ („přísně“).

Odpůrce tedy k vymezení funkčních typů (až na shora uvedené výjimky) ve skutečnosti přistupuje jako k úpravě směrné části územního plánu (podle dřívější právní úpravy), tedy jako k nezávaznému regulativu tak, jak ve vztahu k limitům využití území zapověděl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013 ve věci sp. zn. 1 Aos 2/2013. Podle soudu dovodil-li Nejvyšší správní soud, že závazná část územního plánu musí obsahovat limity využití území (aniž by je bylo možno měnit mimo řádnou proceduru ve formě vydání opatření obecné povahy), pak jestliže podle § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, musí závazná část územního plánu obce obsahovat mj. využití ploch a jejich uspořádání a limity využití území a pokud jsou obecné regulativy prostorového uspořádání území, jehož vymezení je závazné, musí být závazně stanoveny i hranice jednotlivých funkčních typů, jimiž je stanoveno využití území a jsou limitem využití území. Uvedená vada se však již podle soudu nepromítá v nepřezkoumatelnosti změny územního plánu; jde o vadu ve zvoleném řešení, které z vymezení funkčních typů činí regulativ nezávazný („směrný“). Nad rámec dovození nepřezkoumatelnosti ve vymezení využití ploch tedy tuto vadu soud zmiňuje jen v rámci své úvahy obiter dictum.

Soud dospěl dále k závěru, že napadená změna územního plánu nestanoví index podlažní plochy určitě a odůvodněně ve vztahu k jednotlivým konkrétně vymezeným lokalitám, který i dílčí postoj odpůrce k regulaci území výškových zón,

podle něhož územní plán není schopen identifikovat konkrétní plochy, ve kterých lze umístit dominanty působící výškou nebo hmotou.

Vady odůvodnění „nového“ stanovení indexu podlažní plochy tedy plynou již ze samotného podle soudu nesprávného přístupu odpůrce, který jej nestanovoval ve vztahu ke konkrétním plochám na území města Brna.

Kromě toho za odůvodnění stanovení tohoto indexu nelze pokládat ani odůvodnění převzetí hodnot z dosavadního územního plánu, kde byl tento index (nesprávně) součástí jeho dřívější směrné části. Právě proto, že byl v minulosti měněn mimo řádnou proceduru, tedy nikoli ve formě přijetí opatření obecné povahy, odůvodňován fakticky nebyl nijak, a tedy nyní nemůže být jeho automatické převzetí do změněného územního plánu podkládáno za jakkoli odůvodněné. Argument navrhovatelů, že hodlal-li odpůrce do územního plánu převzít dřívější změny indexu, jenž byl (nesprávně) součástí jeho dřívější směrné části, pak musel veškeré tyto změny přehodnotit a toto „převzetí“ pak odůvodnit, za scestný pokládat nelze. Přestože soud nezpochybnil, že ani usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013 ve věci sp. zn. 1 Aos 2/2013 nerušilo (a ani nemohlo rušit) veškeré změny směrné části územního plánu v hodnotách indexu podlažních ploch, nemůže být formální „přikrytí“ těchto změn nyní posuzovanou změnou územního plánu bez jakéhokoli bližšího odůvodnění pokládáno za „odůvodnění“. V širším pojetí pak nemůže být takový postup považován za korektní a slušný výkon veřejné správy.

V důsledku napadené změny územního plánu došlo ke stanovení indexu podlažních ploch v rámci místního uspořádání urbanistické struktury jednak nikoli ve vztahu ke konkrétním jednotlivým lokalitám, nadto nejde o stanovení závazné ani o stanovení určité. Pak tedy nemohou být ani z textu v části „C.1.2. Podmínky prostorového uspořádání – kompaktní město“ odůvodnění, patrný věcné důvody změn ve vztahu k jednotlivým částem území (konkrétním lokalitám, na něž územní plán dopadá), k nimž by se vázalo srozumitelné odůvodnění. Toto odůvodnění tedy chybí. Textová část napadeného opatření obecné povahy obsahuje pouze obecnou informaci o stanovení indexu podlažní plochy bez vazby na konkrétní lokality a posuzování individuálních zájmů a podmínek každé lokality.

Soud dospěl k závěru, že napadená změna územního plánu nesplňuje základní požadavek plynoucí z § 173 odst. 1 správního řádu, tedy řádné odůvodnění, což vyvolává nepřezkoumatelnost.

Soud dospěl k závěru, že změna územního plánu (opatření obecné povahy) není přezkoumatelná v části měnící dosavadní územní plán ve stanovení využití funkčních ploch a indexu podlažní plochy. V těchto částech odpůrce porušil pravidla řádného procesu tím, že tyto části, z pohledu celku podstatně, postrádají rozhodovací důvody, jež jsou základním předpokladem pro posouzení v rámci čtvrtého a pátého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy.

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY,
ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE**

§ 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním rádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost podnikající právnické osoby (dále jen „stěžovatelka“) proti rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým byl zamítnut její návrh na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, schválených usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 4-20/2011/ZK ze dne 19. 12. 2011 (dále též „ZÚR“), v části textového i grafického vymezení koridoru pro umístění stavby D173 označeného jako „silnice II/335: úsek L – S. (dále jen „koridor či záměr D173“.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Nejvyšší správní soud shrnul skutkové okolnosti projednávané věci. Z mapových podkladů a z odůvodnění ZÚR vyplývá, že koridor D173 má vést silnici II/107 kolem obce S. Za obcí S., jižně od města Ř., je v rámci tohoto koridoru plánována přeložka silnic II/107 a II/335, která následně umožní přes silnici II/101 napojení na Silniční okruh kolem Prahy. Tímto řešením má dojít k odvedení dopravní zátěže z prostoru centra Ř. a dále k výraznému zkvalitnění dopravní dostupnosti přílehlých obcí.

Stěžovatelka (obchodní společnost) je vlastníkem pozemků a zabývá se pozemkovým developmem a obchodováním s pozemky určenými k výstavbě rodinných domů v Ř., a to v lokalitě nacházející se u obce S. Na těchto pozemcích realizuje podnikatelský záměr výstavby bytového domu a několika rodinných domů, a to v souladu s územním plánem Ř. Doposud započala s terénními úpravami, přičemž již byla vydána i řada souvisejících veřejnoprávních rozhodnutí (povolení). Konstantně tvrdí, jak v řízení před krajským soudem, tak před Nejvyšším správním soudem, že napadenými ZÚR byla zkrácena na svých právech, zejména právu vlastnickém a právu svobodně podnikat, neboť její podnikatelský záměr bude zcela zmařen a nemovitosti zastavené ve prospěch financujících bank budou znehodnoceny. Je přesvědčena, že koridor D173 se týká jejích nemovitostí (koridor vede přes tyto nemovitosti, zároveň se nachází v jejich blízkosti) a zasahuje tak výrazně do jejich práv. Podle stěžovatelky napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonným způsobem.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozlišuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimaci, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu.

Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci se má za to, že „splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možnostmi) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv. Otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, 1 AOs 2/2013-116).

Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit. Tyto závěry jsou alfa a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele, nelze nalézt žádnou souvislost. Např. v rozsudku ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82, Nejvyšší správní soud došel k závěru, že navrhovatel nesvědčí aktivní věcné legitimace, jestliže nelze dovodit, že by v důsledku vydání změny územního plánu byl dotčen na svém právu, na němž má být dle svého tvrzení zkrácen (zde vlastnické právo). V takovém případě musí být návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítnut. Pokud navrhovatel nemohl být schválením územního plánu „věcně“ poškozen, pak ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění návrhu nepostačuje. Možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Ao 4/2007-84).

Krajský soud se návrhem stěžovatelky zabýval, avšak zásah do vlastnického práva, práva svobodně podnikat a práva na životní prostředí napadenou částí ZÚR, s ohledem na tvrzená pochybení neshledal.

S argumentací, že se krajský soud namítaným neposouzením kumulativních a synergických vlivů koridoru D 173 nezabýval, případně zabýval nedostatečně, se nelze ztotožnit. Na str. 10 napadeného rozsudku soud konstatoval, že „stěžovatelka může podnikat i nadále a to bez ohledu na koridor D 173, není racionální důvod, aby byl podnikatelský záměr znemožněn, maximálně může být pozměněn... případně snížení hodnoty nemovitosti stěžovatelky v důsledku realizace napadeného záměru vyloučit nelze, zde je však třeba zdůraznit, že v tomto ohledu nemá namítaná absence vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů a vlivů na lidské zdraví v SEA se snížením hodnoty nemovitosti jakoukoliv souvislost, neboť k takovému vyhodnocení SEA sloužit nemůže. K tomu soud poznamenává, že potenciální zásah do vlastnického práva navrhovatele ve srovnání se zjevnými pozitivními efekty obchvatu na množství obyvatel S. a Ř. u P. a zrychlení a vyšší bezpečnost dopravní infrastruktury ob stojí“. Na str. 11 vzápětí dodal, že „...ve vztahu k omezení vlastnického práva (snížení hodnoty nemovitosti) a v této souvislosti i práva na podnikání zcela zjevně nejsou případné nedostatky zpracované SEA k napadené ZÚR (absence posouzení kumulativních a synergických vlivů i vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví) v příčinné souvislosti, jež by měla vést ke zrušení ZÚR v napadené části“.

S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Souvislost mezi namítaným nedostatečným vyhodnocením synergických a kumulativních vlivů a snížením hodnoty nemovitosti, popř. omezením práva na podnikání, nalézt skutečně nelze. Tvzení, že kdyby odpůrce danou analýzu provedl, tak by k zakotvení koridoru D173 nedošlo pro jeho nerealizovatelnost, je jednak zcela obecné a zejména ničím nepodložené. Stěžovatelka žádné konkrétní argumenty, proč by byl sporný koridor v důsledku řádného vyhodnocení alespoň jednoho z vlivů nerealizovatelný, neuvádla. Není úlohou soudu, aby při absenci konkrétního a určitého tvrzení v návrhu, cokoliv za stěžovatelku z hlediska možného zásahu do jejich subjektivních práv, dovozoval. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOS 1/2012-105, i při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v zásadách územního rozvoje „je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvláště obezřetně.“

Obdobnou argumentaci je nutné uplatnit i ve vztahu k námitkám do nevyhodnocení vlivů na veřejné zdraví. Krajský soud námitky stěžovatelky nepominul, pouze konstatoval, že „není vůbec zřejmé, jakým způsobem se absence vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví dotýká právní sféry stěžovatelky. Hodnocení vlivů na veřejné zdraví má být primárně zaměřeno na fyzické osoby, které mohou být realizovaným záměrem

dotčeny, nikoli na obchodní společnosti v souvislosti s jejich podnikatelskými záměry. Absence aktivní věcné legitimity ve vztahu k této námitce je proto zřejmá“.

Krajský soud se ve vztahu k namítanému nevyhodnocení vlivů zabýval i argumentací stěžovatelky týkající se nadbytečnosti koridoru a s tím souvisejících problémů (imise, hluk). Dospěl k závěru, že „její pozemky jsou již dnes zatíženy hlukem a imisemi fakticky z veškeré železniční a automobilové dopravy v obci S. Z logiky umístění zamýšleného koridoru D173 je zjevné, že tento koridor bude pouze převádět (odvádět) stávající dopravu projíždějící obcí S. po silnici II/107 (v těsné blízkosti stěžovatelky). Negativní zatížení v důsledku umístění koridoru D173 by tak mohlo vzniknout pouze z nově indukované dopravy, nikoliv z toho, že dosavadní doprava bude vedena novou trasou“. Na základě těchto úvah konstatoval, že přijetím napadené části ZÚR (ani v kombinaci s ostatními záměry) se hlukové či imisní zatížení pozemků stěžovatelky nemůže zhoršit, nanejvýše zůstane stejné.

Nejvyšší správní soud považoval odůvodnění krajského soudu za správné a přesvědčivé. Plně se s ním ztotožňuje. Soudu není zřejmé, z jakého důvodu má stěžovatelka napadený koridor za nadbytečný, ten totiž bude vést dopravu kolem obce S. (aniž by bylo nutno projíždět středem této obce) a tím odvádět dopravu, která v současnosti jezdí mj. přímo kolem jejich pozemků. Soud nepřisvědčil ani namítanému nepřijatelnému nahrazení skutkových zjištění. Krajský soud vycházel ze skutkového a právního stavu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s., neprováděl dokazování za účelem jeho doplnění, ani skutkový stav sám nedoplňoval. Učinil logickou a přezkoumatelnou úvahu vycházející z mapových podkladů a další související dokumentace a dospěl k závěru, že k tvrzenému zásahu do práv stěžovatelky nedochází, neboť hlukové a imisní zatížení pozemků se ani bez posouzení kumulativních a synergických vlivů nemůže zhoršit. Stav dopravy (silniční i železniční) popisovaný v kasační stížnosti je ničím nepodloženou spekulací, ze které zkrácení práva na příznivé životní prostředí popř. na zdraví, dovodit nelze. Uplatňování práva na příznivé životní prostředí, popř. na zdraví, obchodní společností, která se zabývá pozemkovým developmem za účelem dosažení zisku, je i stěží představitelné. Stěžovatelka není spolkem, který reprezentuje zájmy fyzických osob sdružených do tohoto uskupení (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14) ani sdružením, jehož účelem je ochrana přírody a krajiny.

Opakované námitky, dle kterých bude podnikatelský záměr zmařen tím, že koridor D173 bude umístěn na pozemcích stěžovatelky, nejsou důvodné. Ve fázi přijímání koridoru veřejně prospěšné stavby na úrovni zásad územního rozvoje nejsou přesné parametry jeho trasování v terénu zcela zřejmé. Ke zpřesnění bude docházet v navazující územně-plánovací dokumentaci, a tam se také stěžovatelka může odpovídajícím způsobem bránit. I přes výše uvedené lze v obecné rovině uvést, že z mapových podkladů nevyplývá, že by koridor D173 měl procházet nebo zasahovat přímo na pozemky stěžovatelky. Pokud má být koridor D173 napojen na stávající silnici II/107 ze západu a nemovitosti stěžovatelky k této silnici přiléhají ze strany východní, nelze zmaření podnikatelského záměru v uvedené souvislosti dovodit.

Obdobně není důvodná ani námitka, že soud při svém rozhodování vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu a pominul některá tvrzení a důkazy. Tvrzení stěžovatelky, že soud měl za neprokázané, že koridor D173 vede přes její pozemky, neboť nevzal v úvahu stávající návrh územního plánu města Ř., z něhož vyplývá umístění koridoru D173 na jejich pozemcích, nemá oporu v odůvodnění rozsudku. Krajský soud si byl vědom, že územní plán města Ř. napadený koridor přebírá, avšak správně konstatoval, že územní plán resp. jeho zákonnost není předmětem projednávané věci. Skutečnost, že na základě mapových podkladů nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky o napojení koridoru přímo na jejich pozemcích, je součástí jeho věcné úvahy o nedůvodnosti návrhu, nikoli důsledkem nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

Dále se soud zabýval kasačními námitkami týkajícími se neurčitosti vymezení koridoru v textové části ZÚR. Krajský soud zdůraznil, že s ohledem na nespochybnitelnou míru obecnosti zásad územního rozvoje nelze přesné umístění koridoru na této úrovni požadovat. Sporný koridor je v ZÚR zcela zřetelně a určitě vymezen, což potvrzuje grafická část ZÚR. To, že např. ve vztahu k nemovitostem stěžovatelky není koridor vymezen zcela jednoznačně a určitě, není dáno pochybením ze strany odpůrce, ale měřítkem v němž se grafická část zásad územního rozvoje vyhovuje (srov. § 6 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb).

Argumentace krajského soudu je plně přezkoumatelná. Skutečnost, že soud výslovně nereagoval na tvrzení stěžovatelky, že neurčitost koridoru je dána mj. i tím, že ZÚR umožňují proměnnost jeho šířky (směrem dolů) v závislosti na podmínkách průchodu koridoru daným územím, s ohledem na jeho hodnoty a konfiguraci terénu či na námitku napadající jeho 180 m šíři, nečiní jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným. Dle judikatury Ústavního soudu „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. jako N 26/52 SbNU 247). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (náleze ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publ. jako N 3/36 SbNU 19, náleze ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publ. jako N 108/41 SbNU 349, či náleze ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publ. jako N 207/54 SbNU 565). S přihlédnutím k těmto hlediskům je odůvodnění krajského soudu dostatečné.

Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje. Šíře koridoru u silnic II. třídy je v textové části Přílohy č. 1 ZÚR (bod 138, kap. 4.1.2.1., str. 36) odůvodněna tak, že „ZÚR stanovují pro územní plánování úkol zajistit vymezení a územní ochranu koridorů pro dopravní stavby: a) pro silnice I. třídy koridor v šířce 300 m; b) pro silnice II. (III.) třídy koridor v šířce 180 m. Výše uvedené šířky mohou být proměnné, resp. menší, v závislosti na podmínkách průchodu koridoru daným územím s ohledem na jeho hodnoty a konfiguraci terénu. V případech rozšíření, resp. rekonstrukce, kdy je koridor stabilizován, vymezuje se územní ochrana v poloviční šířce (tj. 150, resp. 90 m).

Šíře koridoru je tak výslovně stanovena na maximálně 180 m, a v závislosti na konkrétních podmínkách průchodu koridoru daným územím může být i menší, což plně dostává požadavkům při vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby v zásadách územního rozvoje vzhledem ke stupni jejich obecnosti (srov. § 36 odst. 1 stavebního zákona). Přesný průmět daného záměru do územní bude úkolem teprve v dalším průběhu procesu územního plánování, jež je třeba vnímat jako jeden provázaný a ucelený proces, který ve svých jednotlivých fázích s odpovídající mírou obecnosti reguluje rozvoj daného území na úrovni celostátní, regionální či místní. Účelem a funkcí ZÚR, jako koncepčního a strategického dokumentu, není detailně prověřovat celé území kraje a v návaznosti na toto prověření stanovovat přesnou šíři každého koridoru na celém území kraje. Nelze proto ani reálně požadovat, aby obsahem zásad územního rozvoje, jako koncepce regionálního charakteru, bylo detailní umístění jednotlivých záměrů, které tyto zásady obsahují.

Nelze se ztotožnit ani s tvrzením, že krajský soud nesprávně posoudil podmínku aktuálnosti a regionální významnosti koridoru D173. Cílem úpravy obsažené v § 187 stavebního zákona bylo zajistit kontinuitu územního plánování tím, že umožnila z dřívějších územních plánů velkých územních celků převzít řadu veřejně prospěšných staveb (jejichž platnost trvá) do zásad územního rozvoje. Podmínkou pro takový postup je posouzení aktuálnosti (zda není původní záměr v důsledku společenských a přírodních změn překonán) a nadmístnosti (zda povaha přebíraného záměru odpovídá nižší podrobnosti a nadmístní povaze regulace v ZÚR).

V odůvodnění ZÚR (kapitola 4.8., str. 104–107) je uveden výčet záměrů převzatých bez věcné změny z jednotlivých ÚP VÚC (kap. 4.1.1. odůvodnění je charakterizuje jako záměry veřejně prospěšných staveb, odpovídající úrovni ZÚR). V tomto výčtu je uveden i záměr D173, s původním označením D061, Koridor silnice II/335: úsek L. – S. Z odůvodnění ZÚR dále Nejvyšší správní soud zjistil, že „u silnic II. třídy jsou sledovány záměry vycházející zejména ze schválených ÚP VÚC, kde byla dosažena stabilizace tras (koridorů). Přihlédnuto bylo k významu tras (např. napojení na stávající nadřazenou síť, zejména D a R), jejich zatížení a vliv na osídlení (srov. str. 34). Dále se v textové části odůvodnění ve vztahu k napadenému koridoru konstatuje, že „silnice II/335 (Mnichovice – Sázava – Uhlířské Janovice – Zbraslavice – II/339) – zůstává ve směru od východu v dnešní trase beze změn až po Mnichovice, kde je v současné době ukončena. Od Mnichovic ve směru na Prahu je v souvislosti s navrhovaným komunikačním systémem prostoru jižně od Ř. navrženo zařazení stávající silnice III/1012 do silnic druhé třídy, právě jako silnice II/335. Tato silnice by tak pokračovala od Mnichovic přes Všestary a Světlce navazující přelozkou jižně od města Ř. přes silnici II/101 k napojení na SOKP a dále pak severně od Lipan a Benic a jižně od Uhřetěvesi s napojením na navrhovaný komunikační systém Prahy. Tímto řešením dochází k odvedení dopravní zátěže z prostoru centra města Ř. a navíc dochází k výraznému zkvalitnění dopravní dostupnosti přilehlých obcí“).

Odůvodnění je sice poměrně stručné, lze z něho však dovodit, že nadmírnost je spatřována ve zkvalitnění dopravní dostupnosti přilehlých obcí. Aktuálnost je dána nutností dokončit komunikační systém od Mnichovic ve směru na Prahu. Požadavky stavebního zákona obsažené v § 187 odst. 2 jsou splněny. Námitka stěžovatelky je navíc zcela obecného rázu, z jejího

obsahu není zřejmé, proč krajský soud pochybil, shledal-li odůvodnění přezkoumatelným.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*