



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Jana Čížka a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

navrhovatele: **R. V.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Kryštofem Hornem
sídlem Dukelských hrdinů 471/29, Praha 7

proti

odpůrci: **město Kostelec nad Černými lesy**
sídlem náměstí Smiřických 53, Kostelec nad Černými lesy
zastoupený advokátem JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D.
sídlem Teplého 2786, Pardubice

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 – územního plánu města Kostelec
nad Černými lesy vydaného usnesením Zastupitelstva města Kostelec nad Černými lesy
č. 6/1/2017 ze dne 18. 1. 2017,

takto:

I. Návrh se zamítá.

- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši **8 288 Kč** k rukám zástupce odpůrce JUDr. Mgr. Filipa Rigela, Ph.D., advokáta se sídlem Teplého 2786, Pardubice, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 25. 9. 2018 se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 – územního plánu města Kostelec nad Černými lesy vydaného usnesením Zastupitelstva města Kostelec nad Černými lesy č. 6/1/2017 ze dne 18. 1. 2017 (dále jen „územní plán“) v části týkající se k pozemku p. č. X v k. ú. K.

Obsah návrhu

2. Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že je vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. K. (dále jen „sporný pozemek“; všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v k. ú. K. Navrhovatelovo vlastnické právo bylo zkráceno omezením využití a poklesem hodnoty jeho pozemku, neboť na něm nebude moci realizovat zamýšlený stavební záměr výrobně skladovacího charakteru.
3. Dále navrhovatel vymezil návrhové body. Prvním návrhovým bodem namítl, že textová a grafická část územního plánu jsou ve vztahu k pozemku navrhovatele ve vzájemném rozporu, neboť z textové části plyne, že by měl být zařazen do ploch „PLOCHY VÝROBY A SKLADOVÁNÍ (VS)“ (dále jen „plochy VS“), lokality VS1, zatímco v grafické části je zařazen do ploch „PLOCHY ZEMĚDĚLSKÉ (PZ)“ (dále jen „plochy PZ“). K tomu uvedl, že dne 1. 11. 2012 podal námítku ke konceptu územního plánu, jíž žádal o zahrnutí sporného pozemku do lokality VS1 a která byla odpůrcem akceptována, neboť v pokynech pro zpracování návrhu územního plánu je obsažen i požadavek na rozšíření lokality VS1 na sporný pozemek. Tomu odpovídal návrh územního plánu, v němž byl v grafické části sporný pozemek součástí lokality VS1 a v textové části bylo uvedeno, že lokalita VS1 o něj byla rozšířena. Po veřejném projednání byl návrh upraven na základě stanoviska Městského úřadu Ř. ze dne 7. 7. 2014, č. j. 102773/2014-MURI/OŽP-00354 (dále jen „stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu“), tak, že navrhovatelův pozemek byl zařazen do ploch PZ. Textová část nicméně nedoznala změn, což přetrvalo i ve vydaném územním plánu. Navrhovatel proto měl důvod se domnívat, že jeho pozemek je stále součástí lokality VS1. Jeho námítka byla chybně vypořádána, neboť podle textové části územního plánu byla akceptována, což není v souladu s grafickou částí. Grafická část je také v rozporu s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, které požadovaly zařazení sporného pozemku do lokality VS1.
4. Druhým návrhovým bodem navrhovatel namítl, že stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu nebylo dostatečně odůvodněno. Je v něm toliko uvedeno, že lokalita VS1 je umístěna ve volné krajině a požaduje se ponechání podle konceptu územního plánu, aniž by bylo vysvětleno, proč rozsah a výběr pozemků podle návrhu nevyhovuje hlediskům ochrany přírody a krajiny. Navrhovatel se také domnívá, že stanovisko bylo pořizovateli doručeno až po lhůtě podle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neboť jeho vypravení je datováno až ke dni 7. 7. 2014, což byl poslední den této lhůty. Nemělo tedy k němu být přihlíženo.
5. Třetím návrhovým bodem navrhovatel namítl, že došlo k jeho nedůvodnému znevýhodnění, neboť sporný pozemek nebyl zařazen do lokality VS1. Potřeba rozšíření zastavitelného území o další plochy VS byla podle navrhovatele prokázána. Vliv pozemků

zařazených do lokality VS1 na přírodu a krajinu je stejný, jako by byl u sporného pozemku.

6. Konečně čtvrtým návrhovým bodem navrhovatel namítl, že napadená část územního plánu je nezákonná také proto, že zasedání zastupitelstva konané dne 18. 1. 2017, na němž byl územní plán schválen, nebylo řádně svoláno, neboť pozvánka na zasedání nebyla včas a řádně vyvěšena na úřední desce odpůrce i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pozvánka totiž není obsažena v archivu na internetových stránkách odpůrce.

Vyjádření odpůrce

7. Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že navrhovatel toliko vyslovuje pochybnosti o tom, zda pozvánka na zasedání zastupitelstva byla zveřejněna i způsobem umožňujícím dálkový přístup a zda bylo stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu doručeno včas. Nejde však o řádné návrhové body podle § 101d odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel tato tvrzení neprokázal. Povinností odpůrce není uchovávat v elektronickém archivu potvrzení o publikaci pozvánky na zasedání zastupitelstva. Absence vyvěšení pozvánky by navíc mohla vyvolat neplatnost přijatých aktů jen v extrémních případech. Dále odpůrce uvedl, že územní plán je politickým dokumentem a zdejšímu soudu nepřislouší hodnotit, zda měl být sporný pozemek zařazen do lokality VS1, k čemuž odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 – 36, a ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 – 105, publ. pod č. 2848/2013 Sb. NSS (všechna rozhodnutí NSS a krajských soudů uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz). Dále uvedl, že textová a grafická část územního plánu nejsou ve vzájemném rozporu, nejasné je pouze vypořádání námítky navrhovatele. Rozhodnutí o námitkách je však samostatným rozhodnutím. V této souvislosti uvedl, že na pozemku navrhovatele byla vymezena plocha PZ už podle předchozího územního plánu. Vydáním nového územního plánu tak nedošlo k žádné změně a navrhovatel nebyl vymezením plochy PZ na sporném pozemku nikterak dotčen na jeho právech. Ani nesprávným vypořádáním námítky navrhovatele proto nemohlo dojít k zásahu do jeho práv.

Replika navrhovatele

8. Navrhovatel v replice k vyjádření uvedl, že výrok a odůvodnění územního plánu nejsou konzistentní. Sporný pozemek je zmíněn toliko na str. 132 územního plánu, z níž se jeví, že navrhovatelově námitce bylo vyhověno. Rozhodnutí o námitce je zároveň součástí odůvodnění celého územního plánu a musí být v souladu s jeho ostatními částmi, k čemuž odkázal na bod 28 rozsudku NSS ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 211/2018 – 38. Dále uvedl, že je aktivně věcně legitimován, neboť byl dotčen na vlastnickém právu ke svému pozemku. Nový územní plán není pouhou změnou předchozího a z povahy věci jsou jím dotčeny všechny jím řešené pozemky. V opačném případě by došlo k permanentní konzervaci stávajícího funkčního využití všech pozemků, aniž by jejich vlastníkům bylo zdůvodněno, proč nedošlo ke změně. Navrhovatel byl na svých právech dotčen tím, že nedošlo ke zhodnocení jeho pozemku změnou funkčního využití na plochu VS. Rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 – 85 (publ. pod č. 2903/2013 Sb. NSS), je nepřipadný, neboť zde navrhovatelka nebrojila proti regulaci vlastních nemovitostí. Dále navrhovatel uvedl, že správní soudy jsou oprávněny přezkoumat, zda politická vůle zastupitelstva nebyla uplatněna diskriminačním způsobem a bez řádného odůvodnění. Dále zopakoval, že namítá, že pozvánka na zasedání zastupitelstva nebyla na úřední desce zveřejněna i způsobem umožňujícím dálkový přístup a stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu nebylo včas doručeno pořizovateli. Důkazní břemeno leží v tomto ohledu na odpůrci,

neboť ten disponuje spisovým materiálem. Navrhovatel osvědčil, že pozvánka není archivována mezi ostatními dokumenty zveřejňovanými způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), v poznámce pod čarou k § 93 odst. 1 odkazuje na § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V této souvislosti navrhovatel odkázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2007, č. j. 11 Ca 27/2007 – 75 (publ. pod č. 1519/2008 Sb. NSS). Smyslem zveřejnění pozvánky i způsobem umožňujícím dálkový přístup je, aby se dotčení vlastníci, včetně navrhovatele, který má bydliště mimo území odpůrce, mohli seznámit s tím, že zastupitelstvo bude územní plán projednávat. Navrhovatel by mohl uplatnit své právo na zasedání vystoupit a požadovat, aby byl návrh územního plánu vrácen pořizovateli k přepracování. K tomu navrhovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 – 102 (publ. pod č. 1736/2008 Sb. NSS).

Skutková zjištění plynoucí ze správního spisu

9. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 26. 4. 2007 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o pořízení územního plánu. V únoru 2011 byl vypracován návrh zadání územního plánu, v němž byl sporný pozemek zařazen do lokality označené číslem X, která byla zamýšlena jako nová a hlavní rozvojová lokalita pro výrobu, obchod a služby (podnikatelské aktivity). K návrhu zadání uplatnil Městský úřad Ř. (odbor životního prostředí) jako orgán ochrany přírody (dále jen „orgán ochrany přírody“) stanovisko ze dne 20. 4. 2011, č. j. 15451/2011-MUR/OŽP-00354, v němž požadoval redukci lokality č. X určené pro komerční účely, neboť prochází do volné krajiny, což je nevhodné z hlediska ochrany krajinného rázu. V této souvislosti zejména žádal vyřazení pozemku p. č. X (jižně od navrhovatelova pozemku), a aby komerční zóna byla ukončena u hranice s pozemkem p. č. X (tj. ještě před sporným pozemkem). K návrhu zadání též 14. 4. 2011 uplatnil připomínky navrhovatel, nicméně žádná z nich se netýkala sporného pozemku. Dne 30. 11. 2011 bylo zastupitelstvem odpůrce schváleno zadání územního plánu, které již neobsahovalo lokalitu č. X, namísto níž byla pro rozvoj výroby vymezena lokalita č. X, která byla zakončena u západní hranice pozemku p. č. X, a tedy již nezahrnovala sporný pozemek.
10. Dne 17. 10. 2012 se konalo veřejné projednání konceptu územního plánu. Ten obsahoval lokalitu VS1, jež byla vymezena obdobně jako shora uvedená lokalita č. X v zadání, tj. k západní hranici pozemku p. č. X, aniž by zahrnovala sporný pozemek, na němž byla vymezena plocha PZ. Orgán ochrany přírody uplatnil ke konceptu stanovisko ze dne 1. 11. 2012, č. j. 41844/2012-MURI/OŽP-00354, v němž s vymezením lokality VS1 souhlasil a pouze poznamenal, že doporučuje v plochách VS vyloučit provozy a zařízení, které by mohly mít negativní vliv na životní prostředí. Téhož dne vznesl ke konceptu námítky a připomínky navrhovatel. Ten se především domáhal zařazení sporného pozemku a pozemků p. č. X, X a X do lokality VS1. Požadavek odůvodnil tím, že podle zadání územního plánu je lokalita VS1 určena k přesunu nevhodných provozů ze zastavěného území a nový rozvoj výrobních areálů. Její rozloha však ve skutečnosti postačuje toliko k přesunu stávajících výrobních aktivit z centra města a pro rozvoj nové výroby již nezbyvá žádný prostor. Podle navrhovatele jde o vážný problém, neboť se plánuje růst města o další obyvatele, pro něž nevzniknou nové pracovní příležitosti. Lokalita VS1 má navíc být napojena komunikací na křižovatku silnice I/2 s ulicí K. Je logické, aby tato komunikace byla obestavěna z obou stran a náklady na její výstavbu neslo více investorů.
11. Dne 5. 12. 2013 byly zastupitelstvem odpůrce schváleny pokyny pro zpracování návrhu územního plánu. Mezi požadavky vyplývajícími z akceptovaných námitek je na str. 9 (pod bodem 2.3.5) uveden i požadavek na rozšíření plochy VS1 o sporný pozemek. V části pokynů, jež obsahuje vyhodnocení námitek a připomínek ke konceptu se pak na str. 27 uvádí, že shora uvedená námitka navrhovatele byla akceptována. Na základě pokynů byl zpracován návrh územního plánu, jehož veřejné projednání se konalo dne 30. 6. 2014. V návrhu byl sporný pozemek společně se sousedním pozemkem p. č. X nově (oproti konceptu) zařazen do lokality VS1. Navrhovatel proti návrhu územního plánu nepodal námítky ani připomínky.
12. Dne 7. 7. 2014 uplatnil k návrhu stanovisko orgán ochrany přírody, jenž vyjádřil nesouhlas s rozšířením lokality VS1, neboť bylo umístěno ve volné krajině, a žádal o ponechání v rozsahu podle konceptu. Doporučil naopak využití pozemku p. č. X a navazujících pozemků, jež jsou všechny ve vlastnictví odpůrce, ke zpřístupnění volné krajiny. To by

spolu s obnovou zeleně a vybudováním vycházkových a naučných stezek zvýšilo atraktivitu bydlení ve městě. Obnova zeleně by plnila protierozní, krajinnotvornou, biologickou a další funkce. Zelen podél pozemku p. č. X by současně odclonila plochy určené ke komerčním účelům. Upozornil také (v návaznosti na další požadavek na zvýšení procenta zastoupení zeleně v lokalitě VS1), že je nutné vybudovat obvodovou zeď okolo jednotlivých komerčních areálů, aby byly odcloněny od volné krajiny a snížil se negativní zásah do krajinného rázu. Závěrem zdůraznil, že území odpůrce leží v oblasti s vysokou hodnotou krajinného rázu a je proto nutné nastavit regulativy takovým způsobem, aby se krajinářská hodnota území po zástavbě nesnížila.

13. V záznamu ze dne 11. 7. 2014, jehož obsahem je mj. vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů, je u rekapitulace stanoviska orgánu ochrany přírody k návrhu uvedena poznámka pořizovatele, že lokalita VS1 bude zmenšena. Ze zápisu z dohodovacího řízení ze dne 6. 8. 2014 pak plyne, že lokalita VS1 bude redukována na původní rozsah a bude prověřena možnost napojení stezky po městských pozemcích na volnou krajinu. Návrh územního plánu byl následně upraven tak, že sporný pozemek byl vyňat z ploch VS1 a byla na něm vymezena plocha PZ. Dne 29. 6. 2015 se konalo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu, na němž projektant upozornil na úpravy, které vyplynuly z výsledku předchozího veřejného projednání, mj. i na zmenšení lokality VS1. Navrhovatel nebyl na opakovaném veřejném projednání přítomen, ani k upravenému návrhu územního plánu nevzněl námitky nebo připomínky. V dalších fázích přípravy územního plánu již k žádným změnám ve vztahu spornému pozemku nedošlo. Dne 5. 9. 2016 se konalo druhé opakované veřejné projednání, jehož se navrhovatel také neúčastnil a ani nevzněl námitky či připomínky.

14. Dne 18. 1. 2017 zastupitelstvo odpůrce schválilo vydání územního plánu.

Podmínky řízení

15. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., srov. též např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
16. Územní plán se vydává na základě § 43 odst. 4 stavebního zákona formou opatření obecné povahy. V dané věci byl územní plán skutečně vydán formou opatření obecné povahy (opatření obecné povahy č. 1/2017 ze dne 18. 1. 2017, č. j. 00205/2017/KNCL/SEK, vydané zastupitelstvem města Kostelec nad Černými lesy). Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 19. 1. 2017 a sejmuta dne 9. 2. 2017. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti dne 3. 2. 2017. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
17. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá pouhým tvrzením o dotčení jeho práv. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. [...] Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo*

jeho části. Může jím být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spolu)vlastník pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem - tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 občanského zákoníku) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).“ (Srov. zejm. body 31 až 36). Navrhovatel tvrdil, že napadeným opatřením obecné povahy mělo být zkráceno jeho vlastnické právo. Současně výpisem z katastru nemovitostí ke dni 24. 9. 2018 doložil, že je vlastníkem sporného pozemku. Územní plán na sporném pozemku vymezil plochu PZ, tedy reguluje způsob jeho využití. Soud má proto za to, že navrhovatel předložil relevantní tvrzení o dotčení své právní sféry a je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu.

18. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel ve svém návrhu jednoznačně vymezil, čeho se domáhá. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. Při posouzení včasnosti návrhu soud vycházel z přechodného ustanovení čl. XXXVIII odst. 3 zákona č. 225/2017 Sb., který zkrátil lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101b odst. 1 s. ř. s. na jeden rok. Podle tohoto ustanovení „[v] případě opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle tohoto ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyne za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Územní plán nabyl účinnosti dne 3. 2. 2017, tedy před nabytím účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. (1. 1. 2018); současně tříletá lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2017, neuplynula přede dnem 1. 1. 2018 ani za dobu kratší než jeden rok od tohoto dne. Lhůta k podání návrhu tak končí až dne 1. 1. 2019. Návrh byl navrhovatelem podán dne 25. 9. 2018, a je proto včasný.
19. Krajský soud v Praze přezkoumal územní plán v napadeném rozsahu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že návrh není důvodný. O návrhu soud rozhodl bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Odpůrce s takovým postupem souhlasil. Navrhovatel oproti tomu svůj souhlas podmínil tím, že odpůrce učiní některé jím označené skutečnosti nespornými a soud o nich nebude provádět dokazování. Souhlas odpůrce je úkonem, který je vázán na splnění podmínky. Soud k němu z tohoto důvodu nemohl přihlížet (§ 64 s. ř. s. ve spojení s § 41a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). Za této situace tedy soud vycházel z toho, že se navrhovatel k výzvě soudu, zda souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání, nevyjádřil, a že tedy s takovým postupem souhlasí (srov. § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.).
20. Nadto je třeba uvést, že soud ve věci neprovedl dokazování, neboť vycházel toliko ze skutečností zachycených ve správním spise, jehož obsah nemusí být předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS). Provedení dokazování listinami navrženými navrhovatelem, z nichž většina je nadto součástí správního spisu, soud shledal nadbytečným a důkazy z tohoto důvodu neprovedl.

Posouzení věci

21. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb.

Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán důvody návrhu; mohl tak napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: (1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; (3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; (4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; a (5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Nově formulovaným ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. však došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy aplikuje algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s., viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 195/2014 – 47, bod 15). Při věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

22. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je územní plán nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť prvním návrhovým bodem navrhovatel mj. namítl, že textová a grafická část územního plánu jsou ve vzájemném rozporu ve vztahu k jeho pozemku. Obecně platí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost mj. v případě, že jeho výrok je v rozporu s odůvodněním. O nepřezkoumatelnost však nejde, pokud je rozpor odstranitelný výkladem, tj. nejsou-li po interpretaci rozhodnutí jako celku s přihlédnutím k obsahu správního spisu a úkonům orgánů a účastníků pochyby o jeho významu (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 – 72), což obdobně platí rovněž pro (ne)přezkoumatelnost územních plánů (viz bod 26 rozsudku NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 6 As 106/2017 – 26).
23. V dané věci je z grafické části územního plánu (hlavního výkresu) zřejmé, že sporný pozemek je součástí ploch PZ. Z textové části odůvodnění územního plánu pak plyne, že jeho obsahem je mj. kapitola L věnující se vyhodnocení splnění požadavků zadání a souladu s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu. V úvodu podkapitoly týkající se vyhodnocení souladu s pokyny (str. 122 textové části) se uvádí, že „[z]ákladním výchozím podkladem pro zpracování **návrhu** územního plánu [...] byly Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu Kostelce nad Černými lesy a jejich odůvodnění [...]“. Do této podkapitoly je zahrnuta i část 2.3, která pojednává o vypořádání požadavků vyplývajících z akceptovaných námitek oprávněných osob. Pod bodem 2.3.5 (str. 123 textové části) je zde jako jeden z těchto požadavků uvedeno: „*Plochu VS1 rozšířit o pozemek p. č. X*“, k čemuž je následně konstatováno, že „[l]okalita VS1 byla rozšířena o pozemek p. č. X, k. ú. K.“. Na str. 69 textové části je v rámci kapitoly E dále uvedeno, že „[s]oulad **návrhu** ÚP s Pokyny je popsán v kapitole L textové části odůvodnění.“
24. Byť se tedy na první pohled (při izolovaném čtení bodu 2.3.5) může jevit, že tato část odůvodnění územního plánu je v rozporu s grafickou částí výroku, v kombinaci s výše citovaným úvodním textem k příslušné podkapitole na str. 122 textové části a textem na str. 69 je zřejmé, že obsahem celé této podkapitoly (včetně bodu 2.3.5) není vyhodnocení souladu pokynů pro vypracování návrhu územního plánu s **vydaným** územním plánem (finální verzí vydanou zastupitelstvem), nýbrž toliko s **návrhem** územního plánu – tj. s dokumentem, který bezprostředně následoval po schválení pokynů (a měl se na nich podle

přechodného ustanovení čl. II bodu 6 věty druhé zákona č. 350/2012 Sb. zakládat). Tato část odůvodnění tedy nevypovídá nic o tom, jakým způsobem je regulován sporný pozemek ve finální vydané verzi územního plánu včetně její grafické části, a nemůže s ní proto být v rozporu. Došlo-li, jak tvrdí navrhovatel, ke změně funkčního využití jeho pozemku z plochy VS (lokality VS1) na plochu PZ až po veřejném projednání návrhu územního plánu, nemohlo se to projevit ve znění bodu 2.3.5 na straně 122 textové části územního plánu, neboť ten popisuje stav před touto změnou (ve fázi před veřejným projednáním návrhu).

25. Skutečnost, že sporný pozemek ve vydaném územním plánu není součástí lokality VS1, ale ploch PZ, pak vedle hlavního výkresu (výroku územního plánu) jednoznačně plyne i z obsahu správního spisu, v němž je obsaženo stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu, které požaduje redukci lokality VS1 do podoby vymezené v konceptu (tj. bez sporného pozemku tak, jak je tomu ve vydaném územním plánu); souhlasné vyhodnocení tohoto stanoviska pořizovatelem; zápis z dohodovacího řízení ze dne 6. 8. 2014, z něž plyne totéž; a záznam z opakovaného veřejného projednání konaného dne 29. 6. 2015, během něž projektant upozornil na skutečnost, že v důsledku předchozího veřejného projednání došlo ke zmenšení lokality VS1. Nic na tom nemění ani přípis místostarostky odpůrce ze dne 10. 1. 2014, č. j. 00147/2014/KNCL/SEK, na který navrhovatel odkazuje a v němž mu bylo sděleno, že jeho požadavek byl akceptován, neboť v pokynech pro zpracování návrhu (i návrhu samotném) bylo skutečně navrhovateli vyhověno. K opětovnému začlenění sporného pozemku do plochy PZ (tak jak tomu bylo v konceptu územního plánu) totiž došlo až v další fázi přípravy územního plánu.
26. Zdánlivý rozpor mezi odůvodněním a výrokem územního plánu tak lze bez problémů vyjasnit a územní plán z tohoto důvodu nelze považovat za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Lze dodat, že odkaz navrhovatele na rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009 – 74, je nepřipadný, neboť v tomto případě zde není nejistota o způsobu využití sporného pozemku jako ve věci řešené NSS. Naopak je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že je územním plánem regulován jako plocha PZ. Sám navrhovatel má ostatně podle obsahu návrhu o této otázce evidentně jasno, neboť se cítí být zkrácen na svém vlastnickém právu tím, že na svém pozemku nebude moci realizovat výrobně-skladovací stavební záměr.
27. Navrhovatel dále v rámci prvního návrhového bodu namítl, že jeho námitka byla v odůvodnění územního plánu chybně vypořádána. K tomu lze uvést, že znění bodu 2.3.5 na straně 122 textové části územního plánu odůvodnění je v souladu se skutečností, neboť námitce navrhovatele ke konceptu bylo vyhověno a návrh územního plánu v důsledku toho vymezil lokalitu VS1 i na sporném pozemku.
28. V souvislosti s touto dílčí námitkou se však soud musel zabývat i otázkou, zda tato část odůvodnění odpovídá požadavkům vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění účinném od 1. 1. 2013 (dále jen „vyhláška o územně plánovací dokumentaci“). Podle části II odst. 1 písm. b) bodu 2 přílohy 7 vyhlášky o územně plánovací dokumentaci platilo, že „[t]extová část odůvodnění územního plánu obsahuje [...], zejména vyhodnocení splnění požadavků zadání, popřípadě vyhodnocení souladu s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu v případě postupu podle § 51 odst. 3 stavebního zákona.“ Již z jazykového znění citovaného ustanovení lze soudit, že soulad s pokyny má být vyhodnocován oproti výslednému územnímu plánu, nikoliv toliko návrhu, o němž se celá příloha 7 vůbec nezmiňuje. Účelem této části odůvodnění územního plánu je

informovat, nakolik byly pokyny pro zpracování návrhu dodrženy, a v čem se od nich finální řešení odchýlilo, nikoliv zda se lišil návrh územního plánu od pokynů pro jeho zpracování.

29. Z uvedeného je tedy zřejmé, že obsah bodu 2.3.5 na straně 122 textové části územního plánu neodpovídá požadavkům přílohy 7 vyhlášky o územně plánovací dokumentaci, neboť neobsahuje hodnocení souladu vydaného územního plánu s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu. Za této situace soud zkoumal, zda se tato nezákonnost mohla promítnout do práv navrhovatele. Jakkoliv mu sice přísluší právo na řádné odůvodnění, nikoliv každý dílčí nedostatek s sebou nese pro něj nepříznivý následek (bod 34 rozsudku NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 6 As 106/2017 – 26). Při posuzování opatření obecné povahy totiž soud musí být veden zásadou zdrženlivosti a k jeho zrušení může přistoupit až v případě, že došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, zpochybňující jeho zákonnost jako celku (srov. např. bod 46 rozsudku NSS ze dne 26. 9. 2018, č. j. 1 As 75/2018 – 41, a tam citovanou judikaturu). V tomto směru považuje soud za podstatné, že navrhovatel proti upravenému územnímu plánu při opakovaném veřejném projednání nepodal námitky. I pokud by tedy bylo v odůvodnění územního plánu řádně vyhodnoceno, že se ve vztahu k pozemku navrhovatele odchýlil územní plán od požadavků pokynů pro zpracování návrhu, nic by to nezměnilo na tom, že zde bylo negativní stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu, které znemožňovalo na pozemku navrhovatele vymezit plochu VS (lokalita VS1). Pokud by navrhovatel podal námitky proti upravenému návrhu územního plánu, mohl se (alespoň teoreticky) domoci přehodnocení negativního stanoviska orgánu ochrany přírody k návrhu. Jejich nepodáním se však o tuto možnost sám připravil.
30. Soud také připomíná, že vlastní odůvodnění územního plánu, jehož součástí je i hodnocení souladu územního plánu s pokyny pro jeho zpracování, nelze ztotožňovat s odůvodněním rozhodnutí o námitkách. Odráží totiž, vedle odborných úvah, i požadavky politické povahy, jak jsou formulovány zejména v zadání územního plánu či plynou z výběru mezi variantami řešení (tedy z pokynů pro zpracování návrhu). Oproti tomu rozhodnutí o námitkách vypořádává námitky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících s výkonem vlastnického či jiného práva. Odůvodnění samotného územního plánu tak soudu nepřísluší revidovat tam, kde předkládá výsledek politické vůle zastupitelstva obce (pokud je v odborných mezích možná), na rozdíl od rozhodnutí o námitkách, které je v zásadě plně přezkoumatelné (srov. obdobně body 29 až 31 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>).
31. V dané věci jde konkrétně o to, že pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, jakkoliv přejímají i některé požadavky jednotlivců, zejména ty, které byly zastupitelstvem akceptovány při projednání konceptu (jako námitka navrhovatele), pouze vyjadřují politickou vůli zastupitelstva obce. To plyne jednak z toho, že na jejich zpracování, včetně výběru výsledné varianty řešení, se podílí určený člen zastupitelstva, a především pak z toho, že jsou schvalovány zastupitelstvem obce (§ 49 odst. 1 a 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012). Povinností zastupitelstva není do pokynů převzít každý vznesený požadavek ke konceptu. Pokyny rovněž nejsou závazné. Pokud tedy výsledný územní plán pokyny nerespektuje, nezasahuje to žádným způsobem do práv osob, jejichž žádostem o určité budoucí využití území se obec rozhodla vyhovět (vzala je za své). Jak již bylo výše uvedeno, navrhovatel v rozhodné fázi přípravy územního plánu nepodal námitky, tedy sám svá práva neuplatňoval. Pokud by tak učinil a odpůrce jim nevyhověl,

bylo by zde rozhodnutí o námitkách individualizovaně odůvodňující nutnost zásahu do práv navrhovatele, jež by soud nyní mohl přezkoumat.

32. Je třeba zdůraznit, že předmětnou část odůvodnění územního plánu týkající se souladu návrhu územního plánu s pokyny pro jeho zpracování nelze z materiálního hlediska považovat ani za rozhodnutí o námitce. O námitkách ke konceptu územního plánu, což je i případ té navrhovatelovy, se totiž vůbec nevydává rozhodnutí. Námitky ke konceptu tak mají jiný charakter než námitky k návrhu územního plánu, neboť ve vztahu k nim se toliko vyhodnocuje, jak byly zohledněny (viz bod 23 rozsudku NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 237/2015 – 47, či body 33 a 34 rozsudku NSS ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015 – 42, publ. pod č. 3391/2016 Sb. NSS). Soud tedy shrnuje, že byť odpůrce v odůvodnění územního plánu pochybil tím, že v jeho odůvodnění nehodnotil jeho soulad s pokyny ke zpracování návrhu, nebyl tím navrhovatel podstatně zkrácen na svých právech a není proto důvod přistoupit ke zrušení dotčené části územního plánu.
33. Nelze konečně přisvědčit ani související námitce, že územní plán je v rozporu s pokyny ke zpracování návrhu. Jak plyne z konstantní judikatury NSS, proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický a její obsah se mění podle toho, jak prochází jednotlivými fázemi: *„Stavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení ‚na základě‘ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání.“* (Srov. body 116 a 117 rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS). Stejným způsobem je potřeba interpretovat i bod 6 čl. II zákona 350/2012 Sb., který taktéž stanoví, že *„[o] návrhu zpracovaném na základě těchto pokynů se vede řízení o územním plánu [...].“* Nejsou-li tedy zákonem vyloučeny rozdíly mezi pokyny ke zpracování návrhu a samotným návrhem, tím spíše není nezákonné, pokud se od pokynů odchyluje výsledný územní plán. První návrhový bod je tedy jako celek nedůvodný.
34. Druhým návrhovým bodem navrhovatel namítl, že stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu územního plánu nebylo dostatečně odůvodněno. Lze uvést, že stanoviska dotčených orgánů státní správy podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jímž je v dané věci i stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu, by měla na základě přiměřené aplikace § 68 odst. 3 správního řádu (§ 154 správního řádu) v zásadě obsahovat i odůvodnění, a to zejména pokud jsou negativní (srov. bod 20 rozsudku NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 6 As 106/2017 – 26). I v takovém případě nicméně nelze požadovat natolik podrobné odůvodnění, jako tomu je např. u tzv. závazných stanovisek (§ 149 správního řádu), neboť v procesu územního plánování se ještě nerozhoduje o umístění (povolení) konkrétních záměrů, ale toliko o možných budoucích způsobech využití území – tedy o otázkách obecnějšího, koncepčního charakteru. Je také potřeba zkoumat jednotlivá stanoviska téhož dotčeného orgánu v jejich vzájemných souvislostech, a ne izolovaně jen jediné z nich (body 21 a 22 téhož rozsudku NSS, podrobněji viz též tam přezkoumávaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2017, č. j. 50 A 18/2016 – 39).
35. Na základě uvedených východisek nemá soud za to, že by stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu bylo nedostatečně odůvodněno. Jak je patrné z celého procesu přípravy územního plánu (viz zejména body 9, 10 a 12), orgán ochrany přírody konstantně zastával názor (poprvé vyjádřený ve stanovisku orgánu ochrany přírody k návrhu), že pozemky za hranicí pozemku p. č. X, tj. včetně pozemku navrhovatele, se nachází ve volné krajině a

jejich využití pro podnikatelské aktivity by narušovalo krajinný ráz. Tento názor byl v konceptu územního plánu respektován, o čemž svědčí souhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody ze dne 1. 11. 2012. Vyhovění pozdější námitce navrhovatele ke konceptu nicméně v podstatě znamenalo návrat do stavu, který byl v rozporu se stanoviskem k návrhu zadání. Ve stanovisku k návrhu proto orgán ochrany přírody logicky opět požadoval vymezení lokality VS1 v rozsahu podle konceptu, tedy tak, jak bylo původně vymezeno v návaznosti na jeho dřívější požadavky. Opět zdůraznil, že nově rozšířená část lokality VS1 se nachází ve volné krajině a že je nutno respektovat vysokou krajinářskou hodnotu území. Upozornil také, že je potřeba odclonit komerční areály od volné krajiny obvodovou zelení, zejména na hraničním pozemku p. č. X, a snížit tím negativní zásah do krajinného rázu. Poté, co došlo v návaznosti na toto stanovisko k úpravě návrhu územního plánu, orgán ochrany přírody žádné další požadavky nevznášel. Je tedy zjevné, proč lokalita VS1 tak, jak byla vymezena v konceptu (a je vymezena ve vydaném územním plánu) požadavkům ochrany přírody a krajiny vyhovovala a naopak její vymezení v návrhu nikoliv: výstavba za hranicí pozemku p. č. X by narušovala krajinný ráz oblasti, neboť se již nachází ve volné krajině.

36. Soud v této souvislosti také nemůže přehlédnout, že navrhovatel zůstal po podání námitek a připomínek ke konceptu v procesu přípravy územního plánu pasivním (viz bod 23 výše citovaného rozsudku sp. zn. 6 As 106/2017). Pokud by v rámci opakovaného veřejného projednání vznesl proti úpravě návrhu územního plánu námitky, odpůrce by se jimi musel zabývat, včetně toho, zda a proč je výstavba právě na sporném pozemku v rozporu s požadavky ochrany krajiny. Dostalo by se mu tedy ve vztahu k jeho pozemku konkrétní odpovědi, a to případně i s podrobnějším vysvětlením orgánu ochrany přírody, jemuž se návrh rozhodnutí o námitkách doručuje k zaujetí stanoviska (§ 53 odst. 1 věta druhá stavebního zákona).
37. V rámci druhého návrhového bodu též navrhovatel namítl, že stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu bylo doručeno až po lhůtě podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Ani tomu nelze přisvědčit. V dané věci byl orgánem ochrany přírody Městský úřad Ř., tj. tentýž správní orgán, který je pořizovatelem. Dotčený správní orgán příslušný k vydání stanoviska byl tedy totožný se správním orgánem, u něž bylo (a mělo být) uplatněno. V takovém případě okamžik vydání (vzniku) stanoviska logicky splývá s okamžikem jeho uplatnění. Za tímto účelem již není komu stanovisko doručovat – představa, že by je správní orgán zasílal „sám sobě“, je zcela absurdní. Není přitom podstatné, že stanovisko bylo vydáno odborem životního prostředí, zatímco adresováno bylo odboru územního plánování a regionálního rozvoje. Organizační součásti obecního úřadu (odbory) nejsou samostatnými správními orgány podle § 1 odst. 1 správního řádu, tím je obecní úřad jako celek (srov. např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 32 až 34 a tam citovanou judikaturu NSS). Došlo-li tak fakticky k předání stanoviska krátkou cestou mezi jednotlivými odbory (o čemž svědčí jeho záhlaví, kde je jako způsob odeslání uvedeno „osobně“), není třeba trvat na jeho formalizovaném doručení podle pravidel stanovených správním řádem. Lze tedy uzavřít, že pokud k vydání stanoviska došlo dne 7. 7. 2014, tj. v poslední den lhůty podle § 52 odst. 3 stavebního zákona, bylo uplatněno včas. Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu bylo vydáno v jiný den, než který je uveden na jeho písemném vyhotovení a ani navrhovatel nic takového netvrdil. Druhý návrhový bod je proto nedůvodný.
38. Třetím návrhovým bodem navrhovatel namítl, že došlo k jeho nedůvodnému znevýhodnění, neboť sporný pozemek nebyl zařazen do lokality VS1. Soud konstatuje, že

tato námitka se týká proporcionality regulace navrhovatelova pozemku. Z ustálené judikatury NSS v této souvislosti plyne, že „soudům nepřísluší (resp. nejsou povinny) hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii. Mohou pouze posoudit, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění územního plánu odpůrce [...]. Ten je zpravidla povinen tak učinit pouze na základě námítky, kterou v rámci procesu pořizování územního plánu vznesl oprávněný navrhovatel. Jestliže zůstal navrhovatel v průběhu pořizování územního plánu pasivní, má sice právo podat návrh na zrušení územního plánu, avšak na jeho věcnou legitimaci (tedy na důvodnost jeho návrhu) bude mít tato pasivita zpravidla fatální dopad.“ (Srov. např. bod 9 rozsudku NSS ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016 – 33). Navrhovatel k upravenému návrhu územního plánu po jeho opakovaném veřejném projednání dne 29. 6. 2015 námitky nepodal. Zůstal tedy bez objektivních důvodů procesně pasivním a soud se proto třetím návrhovým bodem nemůže věcně zabývat.

39. Tato pasivita navrhovatele nemůže být odůvodněna tím, že v odůvodnění návrhu územního plánu bylo uvedeno, že se vyhovuje požadavku na vymezení lokality VS1 na jeho pozemku. Podstatné je, že, jak sám navrhovatel uvádí, v hlavním výkresu upraveného návrhu (tedy v závazné části územního plánu) byla na jeho pozemku řádně vymezena plocha PZ – neseznámil-li se v rozhodné době (ve lhůtě k podání námítek) s touto částí upraveného návrhu, jde mu to k tíži. I pokud by nedůsledné odůvodnění upraveného návrhu vyvolalo v navrhovateli dojem, že by na jeho pozemku měla být naopak vymezena lokalita VS1, bylo minimálně nasnadě, aby se podáním námítky pokusil tento „rozpor“, který se evidentně dotýkal jeho práv, vyjasnit. Nelze přitom odhlédnout ani od toho, že změna (zmenšení) lokality VS1 byla projektantem výslovně konstatována na opakovaném veřejném projednání. Navrhovatel neuvádí žádné důvody, které by mu bránily se jej zúčastnit.
40. Skutečnost, že navrhovatel uplatnil námitky ke konceptu, pak není z hlediska procesní pasivity navrhovatele rozhodující. Jak již bylo výše vysvětleno, námitky ke konceptu jsou odlišného charakteru než námitky k návrhu územního plánu, a to především proto, že se o nich nerozhoduje. Pouze se vyhodnocují, přičemž toto vyhodnocení není součástí samotného územního plánu, ale jen se připojuje k návrhu pokynů pro zpracování návrhu [§ 49 odst. 2 písm. d) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012]. Jinak řečeno, byť navrhovatel podal námitky ke konceptu, stále zde není rozhodnutí odpůrce, které by se zabývalo proporcionalitou zásahu do vlastnického práva navrhovatele a které by nyní soud mohl přezkoumat. V tomto směru je třeba zdůraznit, že ke změně využití sporného pozemku došlo až po veřejném projednání návrhu územního plánu v důsledku negativního stanoviska orgánu ochrany přírody k návrhu. Dřívější vyhodnocení námítek ke konceptu tedy nemůže na tuto zásadní skutečnost jakkoliv reagovat. Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 48/2016 – 42, na nějž navrhovatel odkazuje v replice, je nepřipadný, neboť zde stěžovatel podal námitky proti návrhu změny územního plánu (viz bod 21). Třetí návrhový bod je proto nedůvodný.
41. Konečně čtvrtým návrhovým bodem navrhovatel namítl, že pozvánka na zasedání zastupitelstva odpůrce, na němž bylo schváleno vydání územního plánu, nebyla včas a řádně vyvěšena na úřední desce i způsobem umožňujícím dálkový přístup, a zastupitelstvo tedy nebylo řádně svoláno. Podle § 93 odst. 1 obecního zřízení „[o]becní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým.“ Podle § 26 odst. 1 správního řádu „[k]aždý správní orgán zřizuje úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná.

Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.“ Z uvedeného plyne, že povinností obecního úřadu je informaci o zasedání zastupitelstva vyvěsit na úřední desce, jejíž celý obsah – tedy včetně této informace – je následně povinen zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

42. K témuž závěru se kloní i odborná literatura (srov. Vedral, J., *op. cit.*, str. 318 – 321, a Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, komentář § 93 obecního zřízení), byť ne zcela jednotně. S opačným názorem, že elektronická úřední deska slouží pouze pro potřeby správního řízení (viz Průcha, P. Komentář k § 93 obecního zřízení. In: Kopecký, M. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015) soud nesouhlasí, neboť postrádá oporu v zákoně. Výše citovaný § 26 odst. 1 správního řádu se sice vztahuje primárně na písemnosti doručované ve správním řízení (což je dáno systematickým zařazením do části druhé správního řádu), avšak pokud se na základě zvláštního zákona do jeho režimu dostanou i jiné dokumenty, nijak se režim vyvěšení na úřední desce neodlišuje. Správní řád nerozlišuje „elektronickou“ úřední desku, která by zde byla jen pro potřeby správního řízení, a naproti tomu „fyzickou“ úřední desku, na které by se vyvěšovalo vše. Jinak řečeno, zákon (ať již přímo správní řád nebo zvláštní zákon) ukládající vyvěšení dokumentu na úřední desce by musel výslovně stanovit, že některé dokumenty nemají být zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tak tomu v případě § 93 odst. 1 obecního zřízení není. Lze tak učinit dílčí závěr, že pozvánka na zastupitelstvo odpůrce měla být zveřejněna i způsobem umožňujícím dálkový přístup.
43. Dále soud zvažoval, zda by případné opomenutí zveřejnit pozvánku tímto způsobem mohlo vést k závěru o nezákonnosti územního plánu z důvodu neplatnosti usnesení zastupitelstva o jeho vydání. Jak již výše bylo zmíněno, z judikatury NSS plyne, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace je nutno se řídit zásadou zdrženlivosti a ke zrušení takového opatření by měl soud přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku (srov. bod 16 rozsudku ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013 – 36). V daném případě je rozhodující, zda byl navrhovatel při přípravě územního plánu o jeho projednávání řádně informován a především mu bylo umožněno vznášet námítky a připomínky (body 17 a 18 citovaného rozsudku NSS). Jak soud zjistil ze správního spisu, v dané věci tomu tak bylo, neboť jak projednání návrhu zadání a konceptu územního plánu tak především všechna tři veřejná projednání návrhu územního plánu, byla řádně oznámena veřejnou vyhláškou. Navrhovateli tedy bylo plně umožněno vznést k navrhovanému řešení námítky a připomínky. I pokud by mu tedy v důsledku nezveřejnění pozvánky způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo znemožněno účastnit se jako veřejnost zasedání zastupitelstvu odpůrce, při němž bylo schváleno vydání územního plánu, samo o sobě by to na platnost usnesení zastupitelstva nemohlo mít žádný vliv. V tomto ohledu je podstatné, že zasedání zastupitelstva odpůrce konaného dne 18. 1. 2017 se zúčastnilo všech 15 zastupitelů, přičemž usnesení o vydání územního plánu bylo schváleno jednomyslně všemi přítomnými zastupiteli. Nic nenasvědčuje tomu, že by navrhovatel svou případnou účastí na veřejném zasedání zastupitelstva mohl výsledek hlasování zastupitelstva zvrátit. Zastupitelstvo obce ostatně nemá právní povinnost se při schvalování vydání územního plánu jakkoliv řídit vyjádřeními přítomné veřejnosti či vypořádávat tam vznesené námítky. V tomto směru jeho odpovědnost existuje toliko v politické rovině. Rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 AOs 1/2008 – 102, na nějž

poukázal navrhovatel, je nepřipadný, neboť se týká vad zveřejňování samotného opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu), nikoliv zveřejnění pozvánky na zasedání zastupitelstva. Soud tedy shledal i čtvrtý návrhový bod nedůvodným.

Závěr a náklady řízení

44. S ohledem na výše uvedené závěry soud návrh zamítl jako nedůvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
45. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., z něhož plyne, že právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem má účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Navrhovatel nebyl ve věci ani z části úspěšný, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Odpůrci soud přiznal náhradu nákladů řízení. Soud přitom zohlednil, že jde o menší obec (město) bez rozšířené působnosti, což znamená, že odpůrce nemá působnost při pořizování územního plánu [§ 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. Z tohoto důvodu u něj nelze předpokládat odpovídající odborné personální vybavení pro obhajobu napadeného opatření obecné povahy v soudním řízení (srov. bod 29 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS). Soud nemá žádný důvod odchylovat se od svého závěru v obdobné věci návrhu na zrušení části územního plánu odpůrce pod sp. zn. 54 A 18/2018. Skutečnost, že se odpůrce dopustil dílčího pochybení v odůvodnění územního plánu, nelze považovat za zvláštního zřetele hodný podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Bylo jen na navrhovateli, aby uvažil, zda může uvedená dílčí nezákonnost vést k jeho úspěchu v nynějším řízení.
46. Náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení tvoří odměna advokáta ve výši 6 200 Kč za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, seps vyjádření k návrhu) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a náhrada hotových výdajů ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce odpůrce je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří podle § 57 odst. 2 s. ř. s. i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21% ve výši 1 428 Kč. Náhrada nákladů řízení odpůrce činí celkem 8 288 Kč.

Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 19. prosince 2018

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu