



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

navrhovatelky: **ČSAD P., spol. s r.o.,**
sídlem X
zastoupená advokátem Mgr. Bc. Tomášem Kasalem, LL.M.,
sídlem Kutnohorská 43, Kolín

proti

odpůrci: **město Kostelec nad Černými lesy,**
sídlem náměstí Smiřických 53, Kostelec nad Černými lesy,

zastoupené advokátem Mgr. Františkem Málkem,
sídlem Teplého 2786, Pardubice,

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

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrci na náhradu nákladů řízení částku **14 994,60 Kč** k rukám zástupce odpůrce Mgr. Františka Málka, 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 6. 2. 2018 se navrhovatelka domáhá

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 – územního plánu města Kostelec nad Černými lesy vydaného na základě usnesení zastupitelstva města Kostelec nad Černými lesy č. 6/1/2017 ze dne 18. 1. 2017 (dále jen „územní plán“). Eventuálním návrhem pak žádá částečné zrušení územního plánu v rozsahu grafické a textové části vymezující využití plochy: PLOCHY SMÍŠENÉ OBYTNÉ – MĚSTSKÉHO JÁDRA (SM) (dále jen „plochy SM“), lokalita SM 1, ve vztahu k pozemkům p. č. xx a části pozemku p. č. xxx; vše v k. ú. K.

Obsah návrhu

2. Navrhovatelka v úvodu svého návrhu ke své aktivní procesní legitimaci uvedla, že je mj. vlastníkem pozemků p. č. xxx v k. ú. K. Vydání územního plánu zasáhlo do jejího vlastnického práva a práva svobodně podnikat. Odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí NSS a krajských soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).
3. Dále navrhovatelka vymezila návrhové body. Soud již na tomto místě předesílá, že celý návrh je formulován poměrně nesystemicky. Uplatněné námitky lze nicméně rozdělit do pěti návrhových bodů. Prvním navrhovatelka namítla, že územní plán není proporcionální. Navrhovatelka od roku 1992 na shora uvedených pozemcích podniká v oblasti silniční osobní a nákladní dopravy, provádění technických prohlídek vozidel a měření emisí. Podle dřívějšího územního plánu z roku 2002 byl její areál vymezen jako polyfunkční plocha s technickým, výrobním, skladovým a dopravním využitím. Územní plán jej však nyní rozdělil do dvou ploch: plochy SM (lokalita SM 1) a plochy: PLOCHY OBČANSKÉHO VYBAVENÍ – NERUŠÍCÍ VÝROBA, OBCHOD, SLUŽBY (OS) (dále jen „plochy OS“). Změna přípustného využití povede ke zmaření investic navrhovatelky a likvidaci její podnikatelské činnosti. Navrhovatelce bude znemožněno udržovat svůj provoz. Podle jejího názoru tak má územní plán fakticky retroaktivní účinky. Navrhovatelka rovněž nesouhlasí s vypořádáním jejích námitek odpůrcem. Nelze vše podříditi pouhé urbanistické koncepci. Její podnikatelská činnost není neslučitelná s charakterem daného území a urbanistickým konceptem, neboť je dopravní společností. Vymezení památkové zóny neodpovídá faktickému stavu, neboť zámek není zpřístupněn veřejnosti a další historické budovy jsou v zuboženém stavu.
4. Druhým návrhovým bodem navrhovatelka namítala nepřezkoumatelnost územního plánu. Navrhovatelka v průběhu přípravy územního plánu vznášela námitky, které odpůrce dle jejího názoru vědomě ignoroval a vypořádal je jen obecným odkazem na urbanistický záměr. V této souvislosti odkázala na rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54 (publ. pod č. 2008/2010 Sb. NSS), a ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 – 33. Tvrzení o tom, že daná lokalita se částečně nachází v městské památkové zóně a sousedství kulturních památek, je účelové a formální, neboť je lze vztáhnout na celé území odpůrce. Bylo na odpůrci, aby přezkoumatelně prokázal, že zásah do práv navrhovatelky byl proporcionální a sleduje veřejný zájem, což plyne z rozsudku NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013 – 45. Odpůrce zejména nezdůvodnil, proč námitkám navrhovatelky zcela nevyhověl a rozdělil areál navrhovatelky na dvě různé plochy. Toliko částečné vyhovění odpůrce odůvodnil větší vzdáleností od centra a památkovou zónou. Z grafické části územního plánu však plyne, že rozdíl vzdáleností není zásadní a neodůvodňuje rozdělení funkčně propojeného areálu navrhovatelky na dvě

nesourodé části s různým způsobem využití. Změnu využití odpůrce odůvodnil jen tím, že jiné využití není žádoucí. Územní plán odůvodňuje přijatou regulaci jen obecnými odkazy na regulační plány

a „závěry pověřeného zastupitele pro zpracování“ územního plánu. K tomu navrhovatelka odkázala na rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 Aos 2/2013 – 118.

5. Třetím návrhovým bodem navrhovatelka namítla, že stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 4. 9. 2013, č. j. 127365/2013/KUSK (dále jen „stanovisko SEA“), podle § 50 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ohledně posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí bylo vydáno již dne 4. 9. 2013. Do doby vydání územního plánu v roce 2017 nebylo aktualizováno. Odkázala na rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS.
6. Čtvrtým návrhovým bodem navrhovatelka namítla, že došlo k podstatné úpravě územního plánu vyžadující opakované veřejné projednání, neboť proces jeho přípravy probíhal od roku 2007 do roku 2017. Opakované veřejné projednání se sice konalo, ale bylo zde možno vznášet námitky jen v omezeném rozsahu. Navrhovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 Aos 1/2012 – 140. Odpůrce postupoval na základě usnesení svého zastupitelstva ze dne 26. 4. 2007. Navrhovatelka k tomu namítá, že z blíže nespecifikované judikatury plyne časové omezení účinků rozhodnutí orgánů obcí. Za 10 let nepochybně došlo ke změnám, které usnesení zastupitelstva nemohlo předpokládat.
7. Konečně pátým návrhovým bodem navrhovatelka brojila proti procesu vydání územního plánu. Namítla, že v usnesení zastupitelstva odpůrce č. 4/1/2017 ze dne 18. 1. 2017, kterým byl ověřen soulad územního plánu s jeho podklady, není uvedeno zákonné zmocnění, na základě něž zastupitelstvo rozhodlo v samostatné působnosti, a jmenovitě hlasování zastupitelů. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), též nezná rozhodování ve formě konstatování. Pouhá deklarace zastupitelstva nenaplnuje požadavky § 54 odst. 2 stavebního zákona. Stejně námitky má navrhovatelka k usnesení zastupitelstva odpůrce č. 5/1/2017 ze dne 18. 1. 2017, kterým bylo schváleno vyhodnocení připomínek k územnímu plánu. Navíc namítla, že nelze schvalovat vyhodnocení připomínek provedené třetí osobou, neboť zastupitelstvo musí přímo rozhodnout. Z usnesení také není zřejmé, jak bylo rozhodnuto o námitkách. Usnesení pouze odkazuje na přílohu dokumentu neschváleného zastupitelstvem. Dále navrhovatelka namítla, že usnesení zastupitelstva odpůrce č. 6/1/2017 ze dne 18. 1. 2017, jímž byl vydán územní plán, je nejasné, neboť ve výroku je uvedeno, že se vydává územní plán, avšak odkazuje na jeho obsah, který není přílohou usnesení, ale přílohou k projednávanému materiálu.

Vyjádření odpůrce

8. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že požadavek na transformaci areálu navrhovatelky za účelem revitalizace historického jádra města byl součástí zadání územního plánu. Koncept územního plánu jej zařazoval do lokality SM 1, které se blíže věnoval na str. 70 a 87. Proměna lokality z důvodu naplnění urbanistické koncepce souvisela i s požadavky dotčených orgánů státní památkové péče, které plynuly z jejich stanovisek, např. koordinovaného stanoviska krajského úřadu ze dne 7. 9. 2016, č. j. 113806/2016/KUSK. Byl kladen důraz na zajištění ochrany městské památkové zóny a kulturních památek, včetně maximální výšky zástavby 9 m, což plyne ze str. 128 textové

části územního plánu. Nezanedbatelná část pozemků navrhovatelky byla přitom v jejím zájmu v průběhu projednávání územního plánu zařazena do ploch OS.

9. Dále odpůrce uvedl, že souhlas vlastníka není podmínkou pro vydání územního plánu. Odlišné náhledy na regulaci území a konflikty mezi soukromými a veřejnými zájmy jsou přirozenou součástí procesu územního plánování. Odpůrce jím zvolené řešení řádně odůvodnil, k čemuž odkázal na str. 81 a 117 textové části územního plánu a dále na rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42. Postupoval navíc podle stanovisek dotčených orgánů, která mu nepřísluší přehodnocovat. Zdůraznil dále, že změna využití pozemků navrhovatelky nemá za následek ukončení její podnikatelské činnosti. Změny územně plánovací dokumentace jsou s její existencí integrálně spjaty, což plyne z rozsudku NSS ze dne 24. 7. 2012, č. j. 2 AOs 1/2012 – 28. Odpůrce též nepostupoval diskriminačně, neboť v okolí jádra města přistupoval k určení využití ploch a transformaci území stejně, tedy i ve vztahu ke svým vlastním pozemkům, jako např. k pozemku p. č. x v k. ú. K. Důvod zařazení pozemků navrhovatelky do různých ploch spočíval v odlišné vzdálenosti od náměstí Smiřických a zámku a dalších památkově chráněných objektů, což odpůrce uvedl i v odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelčiných námitkách.
10. Ke třetímu návrhovému bodu odpůrce uvedl, že není zřejmé, jak měla být stanoviskem SEA navrhovatelka dotčena na svých právech. K posouzení vlivů územního plánu byla vedle tohoto stanoviska krajským úřadem vydána i stanoviska ze dne 28. 5. 2015, č. j. 068125/2015/KUSK, pro opakované veřejné projednání a ze dne 21. 7. 2016, č. j. 091085/2016/KUSK, pro druhé opakované veřejné projednání. Krajský úřad tedy postupoval v souladu s právní úpravou a nevznikla žádná časová mezera s dopady do věcné správnosti.
11. Ke čtvrtému návrhovému bodu odpůrce uvedl, že samotná délka procesu přípravy územního plánu nemá vliv na jeho zákonnost. Požadavek na transformaci areálu navrhovatelky se od původního zadání nezměnil. Usnesení zastupitelstva o pořízení nového územního plánu se průběhem času nijak nevyčerpalo.
12. K poslednímu, pátému návrhovému bodu odpůrce uvedl, že zákon nevyžaduje jmenovité hlasování zastupitelstva a nestanoví, jak má být příslušné usnesení formulováno. Z usnesení zastupitelstva č. 4/1/2017 ze dne 18. 1. 2017 je zřejmé, že zastupitelstvo dodrželo povinnosti podle § 54 odst. 2 stavebního zákona. Totéž platí i pro usnesení zastupitelstva č. 5/1/2017 ze dne 18. 1. 2017, které naplňuje požadavek § 172 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V tomto směru by postačovalo i pouhé schválení územního plánu jako celku. Pokud jde o usnesení zastupitelstva odpůrce č. 6/1/2017 ze dne 18. 1. 2017, materiál připravený pro rozhodnutí zastupitelstva byl natolik určitý, že nemohou být pochybnosti o tom, co bylo předmětem schválení.

Replika navrhovatelky

13. V replice k odpůrcovu vyjádření navrhovatelka uvedla, že vyjádření je vystavěno na tvrzení, že pořizovatel územního plánu má neomezené právo měnit poměry v území, s čímž nesouhlasí. Zdůraznila, že její areál představuje ucelený funkční celek tvořený nemovitostmi v jejím vlastnictví, který byl vybudován a je spravován v souladu s původním územním plánem. Účel revitalizace historického jádra města je iluzorní, neboť nemůže dojít k transformaci areálu, nýbrž pouze k znehodnocení tohoto funkčního celku.

Již jen dualita přijatého řešení svědčí o tom, že záměr netvoří reálný základ k prosazení veřejného zájmu. Odpůrcem citovaný rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2012, č. j. 2 AOs 1/2012 – 28, není případný. Ve vztahu k sporné lokalitě nedošel vývoj společnosti, jejích potřeb a zájmů takových změn, které by odůvodňovaly natolik razantní změnu užívacích poměrů. Rozdělení uceleného areálu do dvou ploch není přesvědčivě odůvodněno. Nabízí se jen důvody nevyřčené či dokonce mimoprávní. Tvrzení, že změna vymezení plochy v územním plánu nebude mít vliv na možnosti využití areálu do budoucna je naprosto nepodložené a účelové, neboť jakýkoliv stavebně-technický zásah do stávajících staveb bude posuzován dle nového územního plánu. Pokud jde o namítané pochybení týkající se neaktuálnosti stanoviska SEA, navrhovatelka doplnila, že není nezbytné prokazovat, zda toto pochybení mělo přímý dopad na navrhovatelčiny nemovitosti. Pokud jde o namítané omezení účinků usnesení zastupitelstva o pořízení územního plánu, odkázala na „*analogickou judikaturu*“, a to rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011, řešící časovou kontinuitu mezi zveřejněním realizačního záměru a realizací zamýšleného právního úkonu (jednání). Závěrem poukázala navrhovatelka na skutečnost, že rozsudkem zdejšího soudu ze dne 28. 6. 2016, č. j. 50 A 4/2017 - 36, byl územní plán již zčásti zrušen, z čehož plyne, že postup odpůrce a přijetí dotčeného územního plánu nebyly v plném souladu se zákonem. Procesní obrana odpůrce je podle navrhovatelky nepodložená a bezobsažná, má charakter polemiky bez relevantní věcné a právní argumentace.

Ústní jednání

14. Během ústního jednání nařízeného na den 22. 5. 2018 setrvali účastníci na svých stanoviscích. Žalobce zdůraznil, že rozdělení jeho podnikového areálu na dvě zhruba stejně velké části zařazením do dvou ploch regulace sice nemá za následek bezprostřední omezení jeho podnikatelské činnosti, ale výhledově by byla jakákoliv investice v rozporu s územním plánem, ačkoliv podle původních parametrů by byla možná. Působení územního plánu tedy navrhovatelka vnímá jako retroaktivní. Nelze navázat na to, co navrhovatelka budovala více než 20 let. Zdůraznil rovněž, že vymezení ploch v jednom případě dokonce rozděluje jeden pozemek na dvě části. Zvolené řešení není vhodné, nebyla odůvodněna jeho proporcionalita a nebyly řádně vypořádány námitky uplatněné navrhovatelkou v průběhu přípravy územního plánu. Postup navrhovatele je v rozporu se zákonem, i pokud jde o formu a obsah usnesení přijatých usnesením zastupitelstva navrhovatelky.
15. Soud během jednání provedl na návrh navrhovatelky dokazování zápisem ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně č. 1/2017 ze dne 18. 1. 2017, evidencí katastru nemovitostí a výpisem z obchodního rejstříku. Provedení ostatních navrhovatelkou navržených důkazů soud zamítl pro nadbytečnost, neboť jde buď o listiny, které jsou již součástí správního spisu, anebo v ostatních případech byly tyto důkazy navrženy k prokázání skutečností, které nejsou pro posouzení věci relevantní (podnět na přezkoumání územního plánu v přezkumném řízení ze dne 20. 3. 2017 a navazující přípis Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 22. 5. 2017, seznam dotčených parcel, předchozí územní plán odpůrce, spis zdejšího soudu sp. zn. 50 A 4/2017).

Podmínky řízení

16. 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.).

17. 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 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.
18. 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 na jeho právech. 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. [...] 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. [...] 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). Navrhovatelka tvrdila, že napadeným opatřením obecné povahy mělo být zkráceno její vlastnické právo a právo svobodně podnikat. Současně doložila výtiskem z elektronického nahlížení do katastru nemovitostí, že je vlastníkem pozemků p. č. xxx v k. ú. K. zapsaných na listu vlastnictví č. x. Z výpisu z obchodního rejstříku soud ověřil, že na těchto pozemcích (na adrese X, K.) navrhovatelka provozuje xxx a má zde i své sídlo. Územní plán přitom na pozemcích navrhovatelky vymezil plochy OS a SM (lokalita SM 1), tedy reguluje způsob jejich využití. Soud má proto za to, že navrhovatelka předložila relevantní tvrzení o dotčení své právní sféry a je aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného územního plánu.
19. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelka ve svém návrhu jednoznačně vymezila, 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., jímž došlo ke zkrácení lhůty 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 účinností zákona č. 225/2017 Sb. (tj. před 1. 1. 2018); současně tříletá lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2017, neuplyne přede dnem 1. 1. 2018 ani za dobu kratší než jeden rok od tohoto dne. Lhůta k podání návrhu podle § 101b odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném ode dne 1. 1. 2018, tak uplyne až dne 1. 1. 2019. Návrh byl navrhovatelkou podán dne 6. 2. 2018, je proto včasný.

Posouzení věci

20. 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.).
21. 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.
22. Soud se předně zabýval druhým návrhovým bodem, jímž navrhovatelka namítla nepřezkoumatelnost územního plánu. Navrhovatelka v podstatě namítla, že odpůrce nedostatečně odůvodnil vymezení ploch SM (lokality SM 1) a OS na jejích pozemcích a řádně se nevypořádal s jejími námitkami. K tomu je třeba uvést, že i odůvodnění opatření obecné povahy musí na základě § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 tohoto zákona, obsahovat „*esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136 (publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). Požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitce pak vymezil NSS již v rozsudku ze dne 24. 10. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, podle nějž „*[n]a odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě klasických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné*

oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předešlé oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“ Ústavní soud k tomu však v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>), doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané, jinak by se správní soudy dopouštěly přepjatého formalismu a nepřipustného zásahu do práva na samosprávu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právní jistoty občanů. Rovněž je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 – 48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 – 101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015 – 44).

23. Z relevantních částí odůvodnění územního plánu plyne, že historické jádro města je momentálně poměrně kompaktní a stabilizované s dominujícím areálem zámku, nicméně při východním okraji centra, které je chráněno jako městská památková zóna, se nacházejí areály výroby a služeb, které svým prostorovým a funkčním uspořádáním narušují charakter této části města a jsou proto určeny k transformaci. Obytný standard je též snižován negativními dopady automobilové dopravy (viz str. 79 odůvodnění). V rámci urbanistické koncepce je dále rozvedeno, že ke zpevnění a funkční optimalizaci jádra města má v nevhodně uspořádaném areálu v kontaktu s náměstím, tj. v lokalitě SM 1 dojít k transformaci v novou strukturu odpovídající kvalitám městského jádra (viz str. 81 odůvodnění). Dále na str. 116 odůvodnění odpůrce uvedl, že v souvislosti s transformací lokality SM 1 bude vytvořena rezerva pro další rozvoj občanského vybavení veřejné infrastruktury, neboť zde budou lokalizovány všechny potřebné funkce žádoucí v centru města, pro které již nejsou ve stabilizovaných plochách rezervy. Konečně na str. 117 odůvodnění odpůrce uvedl, že lokalita SM 1 je plochou přestavby, neboť toto území není v současnosti využíváno zcela optimálně z funkčního a provozního hlediska. Má dojít k dalšímu rozvoji občanského vybavení a bydlení s jistým zastoupením případné nerušící výroby a služeb.
24. Z obsahu správního spisu soud dále zjistil, že navrhovatelka vznášela své námitky proti navrhovanému vymezení funkčních ploch na jejích pozemcích na všech třech veřejných projednáních, která se v souvislosti s přípravou územního plánu konala. V námitce k veřejnému projednání konanému dne 30. 6. 2014 navrhovatelka uvedla, že změnu využití jejích pozemků považuje za bezdůvodnou a nesouhlasí s ní, neboť ji poškozuje a omezuje její podnikání. Odpůrce této námitce částečně vyhověl s odůvodněním, že část pozemků navrhovatelky se nachází v městské památkové zóně a historickém jádru města v přímém sousedství se zámkem a další kulturní památkou s č. p. 15, tedy v jejich ochranném pásmu. Proto byla vymezena jako lokalita SM 1, která odpovídá charakteru historické části města. Z urbanistického hlediska a z hlediska památkové ochrany by tak jiné využití, zejména plocha výroby, nebylo žádoucí. Část pozemků navrhovatelky nacházející se mimo městskou památkovou zónu a ve větší vzdálenosti od centra města byla ponechána jako plocha OS, čímž bylo námitce navrhovatelky částečně vyhověno. Dále odpůrce poznamenal, že změna využití pozemků navrhovatelky nemá za následek okamžitou změnu jejího podnikání, jde pouze o jejich

budoucí určení. Postupná transformace této lokality byla součástí zadání územního plánu, ze kterého plyne, že jejím účelem je revitalizace historického jádra města a ochrana území městské památkové zóny. K opakovanému veřejnému projednání konanému dne 29. 6. 2015 pak navrhovatelka vznesla do značné míry obdobnou námitku tedy zejména, že nesouhlasí s projednávanou změnou územního plánu, neboť jí vznikne škoda, a že nežádala o změnu lokality SM 1, neboť stav podle dosavadního územního plánu jí vyhovuje. Odpůrce k této námitce opět uvedl, že jí částečně vyhověl se stejným odůvodněním, a doplnil, že nový územní plán je pořizován a projednáván na základě usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 26. 4. 2007. Konečně ke druhému opakovanému veřejnému projednání konanému dne 5. 9. 2016 navrhovatelka opět namítla, že s lokalitou SM 1 nesouhlasí, neboť rozděluje její funkční areál. Uvedla, že zde provozuje parkování nákladních vozidel, autobusů, čerpací stanici, stanici technické kontroly a měření emisí, měření a kalibraci tachografů a dílny a přitom zaměstnává asi 150 osob. Žádala

o ponechání pozemků ve stavu podle dosavadního územního plánu. Této námitce odpůrce nevyhověl s odůvodněním, že lokalita SM 1 je součástí městské památkové zóny a zopakoval odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky k prvnímu veřejnému projednání.

25. Ze správního spisu též vyplynulo, že ke změně navrhovaného využití části pozemků navrhovatelky z lokality SM 1 na plochu OS došlo až po opakovaném veřejném projednání, což je patrné z ručně psaných poznámek ze schůzky zástupců odpůrce, pořizovatele a projektanta územního plánu konané dne 17. 2. 2016. Původně bylo navrženo námitkám navrhovatelky vzneseným k (prvnímu) veřejnému projednání nevyhovět a až po této schůzce došlo k částečné úpravě vymezení ploch na pozemcích navrhovatelky. Její pozemky přitom byly předmětem opakovaného veřejného projednání, neboť došlo ke změně regulativů plochy SM, která ovšem nesouvisela s požadavky navrhovatelky.
26. Soud na základě shora zjištěného nemůže námitce nepřezkoumatelnosti přisvědčit. Předně je třeba poznamenat, že vypořádání námitek vznesených v průběhu tvorby územního plánu je vždy předznamenáno mírou obecnosti, resp. konkrétnosti argumentace navrhovatelky. Je sice pravda, že je na odpůrci, aby prokázal, že jím přijaté řešení je proporcionální, jak plyne z navrhovatelkou citovaného rozsudku NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013 – 45, avšak po odpůrci nelze požadovat, aby se zabýval hypotetickými námitkami, které navrhovatelka nevznesla (srov. body 20 – 27 téhož rozsudku, nebo též rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016 – 33, body 12 a 13). Jak je přitom z výše uvedené rekapitulace zřejmé, námitky navrhovatelky spočívaly v podstatě v opakovaném nesouhlasu se změnou přípustného využití jejích pozemků v lokalitě SM 1 a požadavku na jejich regulaci dosavadním způsobem, neboť se domnívala, že změna je bezdůvodná a je jí poškozována a omezována její podnikatelská činnost. Tyto námitky ovšem ve fázi námitek proti návrhu územního plánu nikterak nerozvedla a neupřesnila, jakými regulativy, resp. omezeními má být nepřiměřeně zasaženo do jejích práv. V tomto ohledu odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelce dostatečně konkrétně sdělil, že část jejích pozemků zařazená do lokality SM 1 je součástí městské památkové zóny a nachází se v historickém jádru města v blízkosti kulturních památek, a proto zde nelze vymezit plochu výroby. Taktéž navrhovatelce vysvětlil, že v důsledku změny využití pozemků nebude nucena svou podnikatelskou činnost bezprostředně

ukončit, nýbrž dojde pouze k postupné transformaci celého areálu. Není proto pravda, že by odpůrce nevypořádal navrhovatelkou uplatněné námitky nebo je dokonce ignoroval, jak tvrdí.

27. Nedůvodná je rovněž námitka, že odpůrce nezdůvodnil, proč nevyhověl jejím námitkám zcela a rozdělil areál navrhovatelky na dvě plochy s rozdílným způsobem využití. Odpůrce totiž uvedl, že část zařazená do ploch OS je ve větší vzdálenosti od jádra města a na rozdíl od zbývajících částí se nenachází v rámci městské památkové zóny. Je tedy zřejmé, proč odpůrce nevymezil plochy OS na všech pozemcích. Nelze dát za pravdu ani názoru navrhovatelky, že odůvodnění městskou památkovou zónou je účelové, neboť je lze vztáhnout na celé město, či že neurčitě argumentuje většími vzdálenostmi. Podle koordinačního plánu je vymezení lokality SM 1 přesně dáno hranicí památkové zóny probíhající pozemky navrhovatelky, právě na ní se nacházejí nemovité kulturní památky a právě tato lokalita je přímo v centru města v sousedství náměstí X a zámku (srov. str. 79 a 81 odůvodnění územního plánu rekapitulované výše v bodě 22). Na pozemky zahrnuté do ploch OS se tyto důvody naproti tomu nevztahují.
28. S navrhovatelkou nelze souhlasit ani v tom, že by odpůrce zdůvodnil přijatou regulaci jen obecnými odkazy na regulační plány a závěry pověřeného zastupitele. Vedle toho, co uvedl k námitkám navrhovatelky, se využitím předmětné oblasti odpůrce zabýval i v odůvodnění samotného územního plánu, zejména na str. 79, 81, 116 a 117. Jak tedy bylo výše stran této části odůvodnění shrnuto (viz bod 23), areály výroby a služeb narušují historické jádro města a navíc se nacházejí v městské památkové zóně. Proto zde má dojít k transformaci na plochy určené k bydlení a občanskému vybavení. Rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 AOs 2/2013 – 118, je tedy v dané věci nepřipadný. Soud shledal námitku nepřezkoumatelnosti nedůvodnou.
29. Soud se dále zabýval dalším návrhovým bodem, který byl navrhovatelkou uplatněn jako v pořadí první. Navrhovatelka v tomto bodě namítala neproporcionálnost územního plánu. Soud musí konstatovat, že přestože argumentace navrhovatelky zabírá téměř tři strany textu, konkrétních námitek vznáší nemnoho. Navrhovatelka blíže nespecifikuje, jaké konkrétní regulativy považuje za disproporcionální a proč, neprezentuje žádné vlastní představy o tom, jaká šetrnější řešení regulace (pokud jde o zásah do jejích práv) se nabízejí, ani neupřesňuje, čím je zásah diskriminační. Soud je přitom při přezkumné činnosti vázán v návrhu vymezenými návrhovými body (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a nemůže za navrhovatelku vyhledávat další důvody nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky, případně rozsáhle odůvodňovat, proč ze všech v úvahu připadajících hledisek považuje příslušnou část územního plánu za proporcionální (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013 – 45, body 42 – 49).
30. Z ustálené judikatury NSS plyne, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesu územního plánování, musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Musí tedy mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a může být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením svévole (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). K přezkumu přiměřenosti je však třeba v rámci soudního přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, které neoddělitelně

obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Úkolem soudu není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, zejm. body 32 a 44). Platí též, že vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek využití a rozvoje plochy, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, bod 65). Volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015 – 38, bod 29, a tam citovaný rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73).

31. V dané věci odpůrce odůvodnil zásah do práv navrhovatelky jednak urbanistickými požadavky na transformaci nevhodně prostorově a funkčně uspořádaného historického jádra města a jednak veřejným zájmem na ochraně městské památkové zóny a kulturních památek nacházejících se v blízkosti areálu. Podle koordinačního výkresu grafické části územního plánu je část pozemků navrhovatelky zařazená do lokality SM 1 skutečně na území městské památkové zóny. Nachází se zde čtyři nemovitosti, které jsou kulturní památkou, a jedna další x leží přímo naproti areálu navrhovatelky. Ze správního spisu dále plyne, že na tyto skutečnosti upozorňovaly i příslušné dotčené orgány, zejména krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 2. 7. 2014, č. j. 079123/2014/KUSK. Význam lokality SM 1 z hlediska památkové ochrany podtrhuje i koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 100480/2015/KUSK. Tím krajský úřad původně požadoval vypuštění obecných regulativů plochy SM v zadání regulačního plánu pro lokalitu SM 1, neboť specifické regulativy této lokality byly stanoveny za účelem ochrany městské památkové zóny a kulturních památek zde se nacházejících, včetně blízkého zámku. Z tohoto požadavku ustoupil (stanoviskem ze dne 10. 8. 2015, č. j. 108575/2015/KUSK) až po ujištění pořizovatele, že doplňující regulativy pro lokalitu SM 1 platí bez ohledu na to, zda jsou v zadání regulačního plánu znova uvedeny. Ze správního spisu je též patrné, že k návrhům rozhodnutí o námitkách navrhovatelky měly jak krajský úřad, tak Městský úřad Říčany (odbor památkové péče) možnost uplatnit stanoviska, což neučinily. Lze tak mít za to, že si důvody uváděné pořizovatelem osvojily (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 – 45, bod 56).
32. K námitce navrhovatelky, že faktický stav kulturních památek neodpovídá památkové zóně, lze uvést, že podstatný je stav právní. Předmětem územního plánování není prohlašování nebo rušení prohlášení památkových zón a kulturních památek, neboť k tomu slouží postupy podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (srov. zejména jeho § 8). Taktéž nelze souhlasit s námitkou, že urbanistickými hledisky nelze odůvodnit změny územního plánu. Naopak, rozvoj a ochrana urbanistického dědictví je jedním z cílů a úkolů územního plánování a je ve veřejném zájmu [viz § 18 odst. 4 a § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona]. Pakliže navrhovatelka v souvislosti s tím (velmi obecně) tvrdí, že její podnikatelská činnost spočívající v provozování dopravy není v rozporu s charakterem daného území, ani v tom jí nelze přisvědčit. Navrhovatelka sama ve svých námitkách podaných ke druhému opakovanému veřejnému projednání uvedla, že též provozuje dílny se zázemím. Nezabývá se tedy pouhou dopravou, ale i výrobní činností, což, jak uvedl odpůrce v rozhodnutích o jejích námitkách, není z urbanistického hlediska žádoucí. Nadto navrhovatelka nevyvrací

další důvody k přijetí odpůrcem zvolené regulace pozemků navrhovatelky, zejména že její činnost není v souladu s požadavky na ochranu kulturních památek a městské památkové zóny, že její areál je nevhodně prostorově a funkčně uspořádán nebo že obytný standard v oblasti je snižován negativními dopady automobilové dopravy.

33. Lze proto uzavřít, že odpůrce si nepočínal svévolně, neboť k zásahu do práv navrhovatelky měl legitimní důvody. Postup odpůrce se rovněž nejeví jako diskriminační, neboť lokalita SM 1 je vymezena i na pozemcích samotného odpůrce (p. č. xx) a dalších vlastníků (pozemek p. č. x). Mimoto je plocha SM v regulovaném území vymezena i na dalších pozemcích v ploše SM 2 nacházejících se nedaleko od navrhovatelčiných pozemků, a to dokonce s přísnějšími doplňujícími regulativy.
34. Jde-li o samotnou přiměřenost regulativů pro využití pozemků navrhovatelky, soudu se *a priori* (při absenci konkrétních námitek v návrhu) nejeví jako excesivní. Odpůrce z části vyhověl navrhovatelčiným námitkám uplatněným ve fázi přípravy územního plánu a část jejího areálu zařadil do ploch OS s odůvodněním, že se nenachází v městské památkové zóně a je ve větší vzdálenosti od kulturních památek a centra města. Je tedy zřejmé, že hledal řešení, které by při zachování již zmiňovaných veřejných zájmů omezovalo práva navrhovatelky co nejméně. Lze též poznamenat, že regulativy plochy SM (včetně doplňujících regulativů lokality SM 1) připouští výstavbu dopravní a technické infrastruktury, menších (do 250 m² podlažní plochy) zařízení služeb, a rovněž (byť podmíněně) i využití k nerušící výrobě. Lze dále souhlasit s odpůrcem, že stanovené využití plochy v územním plánu nemůže mít za následek „likvidaci“ navrhovatelčina podnikání a nepůsobí ani retroaktivně, jak se navrhovatelka domnívá. Navrhovatelka může ve své podnikatelské činnosti nadále pokračovat na základě dosavadních pravomocných rozhodnutí a povolení (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015 – 38, body 33 až 35). Podle rozsudku NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 – 65 (publ. pod č. 2353/2011 Sb. NSS) totiž „[v]eškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány. [...] Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu či jeho změně dle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona).“ Jak též správně upozornil odpůrce, předchozí územní plán nebyl nezměnitelným dokumentem a nebylo možné bez dalšího očekávat, že nedojde k jeho změně, resp. přijetí územního plánu nového. Samotný stavební zákon totiž předpokládá, že uplatňování stávajícího územního plánu bude pravidelně vyhodnocováno a budou případně přijímány jeho změny (srov. § 55 stavebního zákona). Soud proto druhý návrhový bod shledal nedůvodným.
35. Třetím návrhovým bodem navrhovatelka namítla, že stanovisko SEA je neaktuální. Lze konstatovat, že navrhovatelka nijak nespecifikovala, v čem má jeho neaktuálnost spočívat. Poukázala jen na skutečnost, že od jeho vydání do vydání samotného územního plánu uplynuly čtyři roky. Samotné plynutí času ale nemá na zákonnost stanoviska SEA žádný vliv, neboť ani zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“) ani stavební zákon časově neomezuji dobu jeho platnosti (na rozdíl od stanovisek k provedení záměru, srov. § 10

odst. 3 zákona o posuzování vlivů ve znění účinném do 31. 3. 2015; obdobné ustanovení je nyní obsaženo v § 9a odst. 3, resp. odst. 4 zákona o posuzování vlivů).

36. Není přitom pravda, že nebyl reflektován průběh přípravy územního plánu. Ze správního spisu soud zjistil, že stanovisko SEA bylo krajským úřadem vydáno ke konceptu územního plánu dne 4. 9. 2013. Následně byl na základě pokynů schválených usnesením zastupitelstva odpůrce č. 6/6/2013 ze dne 5. 12. 2013 (podle § 49 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012) zpracován návrh územního plánu, který byl poté projednáván na celkem třech veřejných projednáních podle § 52 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013 (srov. přechodné ustanovení čl. II odst. 6 zákona č. 350/2012 Sb.). Po prvním veřejném projednání konaném dne 30. 6. 2014 i opakovaném veřejném projednání konaném dne 29. 6. 2015 došlo k podstatným úpravám návrhu územního plánu, ke kterým si pořizovatel v souladu s § 52 odst. 2 stavebního zákona vyžádal stanoviska krajského úřadu. Jak ve stanovisku ze dne 28. 5. 2015, č. j. 068125/2015/KUSK, tak ve stanovisku ze dne 21. 7. 2016, č. j. 091085/2016/KUSK, nepožadoval krajský úřad dopracování stanoviska SEA. Úpravy územního plánu byly tedy řádně předkládány krajskému úřadu, který měl možnost stanovisko SEA případně aktualizovat. Tento návrhový bod proto soud shledal nedůvodným.
37. Čtvrtým návrhovým bodem navrhovatelka namítla, že dlouhá doba procesu tvorby územního plánu (od roku 2007 do roku 2017) vedla ve svém důsledku k jeho podstatným úpravám, které vyžadovaly opakované veřejné projednání, které se sice konalo, ale bylo zde možno vznášet námitky jen v omezeném rozsahu. Navrhovatelka však neuvedla, jaké podstatné úpravy územního plánu nebyly předmětem veřejných projednání. Samotný běh času není okolností, kterou by bylo možno považovat za podstatnou úpravu územního plánu. Opačný závěr neplyne ani z navrhovatelkou citovaného rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012 – 140. Lze tedy jen uvést, že podle § 53 odst. 2 stavebního zákona platí, že dojde-li k podstatné úpravě územního plánu, jsou předmětem opakovaného veřejného projednání jen tyto úpravy. Možnost podávat námitky na opakovaném projednání je logicky omezena, a to tak, že lze vznášet pouze ty námitky, které se týkají projednávané úpravy (srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014 – 50, publ. pod č. 3212/2015 Sb. NSS). Je třeba rovněž poznamenat, že právě navrhovatelce bylo podle rozhodnutí o námitkách obsaženého v příloze č. 3 územního plánu umožněno vznášet námitky ve vztahu k jejím pozemkům dotčeným vymezením ploch SM (lokalita SM 1) a OS na všech třech veřejných projednáních. Se všemi uplatněnými námitkami se odpůrce řádně vypořádal.
38. K údajným časovým omezením usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 26. 4. 2007, lze dodat, že platnost rozhodnutí zastupitelstva o pořízení územního plánu, které má navrhovatelka zřejmě na mysli (viz str. 64 textové části územního plánu), zákon časově neohraničuje. Neomezuje ani dobu přípravy územního plánu. Za účelem zamezení průtahů stavební zákon toliko v § 56 ukládá povinnost pořizovatele předložit zastupitelstvu návrh rozhodnutí o dalším postupu pořizování. Pokud by přitom zastupitelstvo v průběhu přípravy ztratilo zájem na vydání územního plánu (tedy změnilo by názor, který vyjádřilo prvotním usnesením o pořízení) nebo by nesouhlasilo s jeho podobou, má možnost jeho návrh podle § 54 odst. 3 stavebního zákona zamítnout, anebo jej vrátit se svými pokyny k úpravě pořizovateli. K tomu ale v dané věci nedošlo. Je tak nepochybné, že na vůli zastupitelstva odpůrce pořídit územní plán se do jeho vydání nic nezměnilo. Závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011, na

který žalobkyně odkazovala, se týkají soukromoprávní nakládání s majetkem obce, a nejsou v této věci přílehlavé. Soud proto čtvrtý návrhový bod shledal nedůvodným.

39. V rámci pátého návrhového bodu navrhovatelka nejdříve namítala údajné vady usnesení zastupitelstva odpůrce č. 4/1/2017 ze dne 18. 1. 2017. Lze říci, že obecní zřízení ani stavební zákon nestanoví, že by zastupitelstvo obce mělo o ověření souladu územního plánu s jeho podklady samostatně rozhodovat (§ 54 odst. 2 stavebního zákona) nebo že by dokonce ověření souladu mělo být jmenovitě potvrzeno jednotlivými zastupiteli. Z hlediska požadavků tohoto ustanovení plně postačí, pokud je z příslušného zápisu o jednání zastupitelstva zřejmé, že se zastupitelstvo ověřením souladu zabývalo před samotným vydáním územního plánu a dospělo k závěru, že územní plán je v souladu s jeho podklady a nic tedy nebrání jeho vydání. Tak tomu v dané věci bylo, neboť ze shora uvedeného usnesení je patrné, že ověření podle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo odpůrce provedlo.
40. Pokud jde o usnesení zastupitelstva odpůrce č. 5/1/2017 ze dne 18. 1. 2017, lze uvést, že zastupitelstvo nemusí samostatně schvalovat vyhodnocení připomínek, neboť to je součástí odůvodnění územního plánu (§ 172 odst. 4 správního řádu). Zastupitelstvo dává souhlas s vypořádáním připomínek v okamžiku, kdy schválí vydání celého územního plánu (§ 54 odst. 2 stavebního zákona). Vydání samostatného usnesení o vypořádání námitek je tedy nadbytečné a jeho případné vady nemohou mít žádný vliv na zákonnost samotného územního plánu. Zákon nevyžaduje ani uvedení konkrétního ustanovení právního předpisu, na jehož základě zastupitelstvo rozhodlo, či jak hlasovali konkrétní zastupitelé. Formální a obsahové nároky jsou kladeny pouze na samotné rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění územního plánu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, zejména bod 154). Rozhodnutí o námitkách ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu nelze ztotožňovat s usnesením, kterým zastupitelstvo obce schválilo jeho vydání. Usnesení je pouze projevem vůle zastupitelstva obce jakožto kolegiálního orgánu rozhodnutí o námitkách vydat (byť konkrétní formulace v tomto případě zněla „[z]astupitelstvo [...] rozhoduje o námitkách“). Rozhodnutí o námitkách má formu samostatného správního rozhodnutí, a nikoliv usnesení zastupitelstva obce (srov. již rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62). Jsou vydávána specifickým způsobem jako součást odůvodnění celého územního plánu, a ne jako příloha usnesení zastupitelstva (srov. Vedral. J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1367 - 1368).
41. K ostatním, nepřiliš srozumitelným námitkám, lze jen dodat, že návrh rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek připravuje pořizovatel územního plánu, nikoliv zastupitelstvo obce (srov. § 53 odst. 1 stavebního zákona). Rozhodnutí o námitkách přitom zastupitelstvo odpůrce vydalo, neboť jsou (v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu) součástí jím vydaného územního plánu. Jakým způsobem zastupitelstvo o námitkách rozhodlo, je obsahem těchto rozhodnutí.
42. Konečně, co se týče usnesení zastupitelstva odpůrce č. 6/1/2017 ze dne 18. 1. 2017, jímž byl územní plán vydán, není pravda, jak se navrhovatelka zřejmě domnívá, že by součástí tohoto usnesení měl být jako příloha i samotný územní plán. Ten je totiž samostatným aktem, jehož formou je opatření obecné povahy (srov. § 43 odst. 4 větu poslední stavebního zákona), nikoliv usnesení zastupitelstva. I zde je usnesení zastupitelstva pouze

projevem jeho vůle ve vztahu k návrhu územního plánu, který mu byl předložen. Musí z něj být proto zejména zřetelné, zda s ním zastupitelstvo souhlasí a míní jej vydat (§ 54 odst. 2 stavebního zákona), anebo nesouhlasí a vrací jej k úpravě a novému projednání pořizovateli, či jej přímo zamítá (§ 54 odst. 3 stavebního zákona; srov. též rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130, publ. pod č. 2445/2011 Sb. NSS). Z usnesení zastupitelstva odpůrce č. 6/1/2017 je přitom zřejmé, že s návrhem územního plánu souhlasí a v této podobě jej vydává. Navrhovatelka současně nezpochybňuje, že by zastupitelstvo odpůrce schválilo územní plán v jiné podobě, než byl následně vyvěšen a nabyl účinnosti. Její námitky v rámci posledního návrhového bodu proto soud posoudil jako nedůvodné.

Závěr a náklady řízení

43. S ohledem na výše uvedené soud návrh zamítl jako nedůvodný (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud 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. Navrhovatelka nebyla ve věci ani z části úspěšná, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Odpůrci soud přiznal náhradu nákladů řízení. Soud přitom zohlednil, že jde o malou 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 nelze u odpůrce nepředpokládat odpovídající odborné personální vybavení pro obhajobu napadeného opatření obecné povahy v soudním řízení. Náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení tvoří odměna advokáta ve výši 9 300 Kč za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu, účast u ústního jednání) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a náhrada hotových výdajů ve výši 900 Kč za tři úkony právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. K nákladům řízení dále patří cestovní výdaje zástupce žalobce spojené s cestou k ústnímu jednání ze sídla zástupce a zpět, jejichž výše vychází ze sazeb vyhlášky č. 463/2017 Sb. Cestovní výdaje činí 1 592,20 Kč (vzdálenost 2 x 126 km, průměrná spotřeba 7,6 l/100km, při náhradě za použití vozu 4 Kč/km a ceně PHM 30,50 Kč/l). Dále žalobci náleží náhrada za promeškaný čas zástupce za 6 půlhodin ve výši 600 Kč podle § 14 odst. 1 písm. a) a 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 2 602,40 Kč. Náhrada nákladů řízení odpůrce činí celkem 14 994,60 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). Připadne-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 22. května 2018

Olga Stránská v. r.
předsedkyně senátu