



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci **navrhovatele: Sdružení pro ochranu krajiny**, se sídlem Čížovky 4, 294 05 Dlouhá Lhota, jednající předsedkyní sdružení Jasněnou Pokornou, bytem Čížovky 4, 294 05 Dlouhá Lhota, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti **odpůrci: Obec Petkovy**, se sídlem Petkovy 57, Dolní Bousov, zastoupenému JUDr. Terezou Folprechtovou, advokátkou se sídlem Okružní 1148, 293 06 Kosmonosy, za účasti: **1) Ing. B. N.**, bytem Č. 8, B. u M. B., **2) A. N.**, bytem Č. 8, B. u M. B., **3) M. L.**, bytem U s. 980, M. B., o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009, kterým byl vydán územní plán obce Petkovy,

t a k t o :

- I.** Návrh **s e z a m í t á .**

- II.** Navrhovatel **j e p o v i n e n** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 8.200 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám JUDr. Terezy Folprechtové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se podáním doručeným Krajskému soudu v Praze dne 27. 8. 2012 domáhá zrušení územního plánu obce Petkovy vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 10. 8. 2009 jako opatření obecné povahy č. 1/2009 (dále též „územní plán“).

Navrhovatel, který je občanským sdružením (spolkem), jež sdružuje občany a chalupáře z obcí z území přírodního parku Čížovky, jehož hlavním cílem podle stanov je ochrana přírodního a krajinného prostředí přiléhajících obcí, tvrdí, že vydáním územního plánu byl hrubě zkrácen na svých právech nezákonným postupem odpůrce, což mělo za následek i nezákonnost samotného územního plánu.

Navrhovatel předně namítá, že zastupitelstvo odpůrce schválilo územní plán dne 10. 8. 2009, přičemž hned téhož dne bylo toto opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce obce. Dne 25. 8. 2009 bylo z úřední desky snato a tohoto dne údajně nabylo účinnosti.

Navrhovatel akceptuje, že opatření obecné povahy mohlo být vyvěšeno hned po schválení zastupitelstvem, nicméně poté mělo viset na úřední desce plných 15 dní, neboť teprve uplynutím celého patnáctého dne se stává opatření obecné povahy doručeným a také nabývá účinnosti. Bylo-li tedy opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce dne 10. 8. 2009, pak počínaje následujícím dnem začala plynout 15 denní lhůta pro vyvěšení a patnáctým dnem od vyvěšení bylo úterý 25. 8. 2009. Ovšem tohoto dne již bylo opatření obecné povahy z úřední desky snato. Nemohlo proto celý patnáctý den viset na úřední desce a nebylo z toho důvodu ani řádně doručeno ani nemohlo nabýt účinnosti.

Navrhovatel dále uvádí, že v průběhu projednávání zadání i návrhu územního plánu počítal tento se čtyřmi novými zastavitelnými plochami označovanými jako Z1 – Z4. V dubnu 2008 se však bez jakéhokoli zdůvodnění a doloženého podnětu objevila nová zastavitelná plocha označená jako Z5, a to přímo v přírodním parku Čížovky. Tato plocha přitom nebyla součástí zadání územního plánu. Naopak zadání konstatuje, že jih katastru obce Petkovy zaujímá přírodní park Čížovky s výskytem vzácných druhů flóry a fauny. Nová výstavba se proto v zadání zjevně nepředpokládala. Plocha Z5 v Čížovkách byla tedy uvedena až v návrhu územního plánu a v samotném čístopisu územního plánu. Ze spisové dokumentace přitom neplyne, kdo vznesl tento požadavek, ani zda byl tento požadavek projednán zastupitelstvem obce. Tato plocha je přitom součástí přírodního parku a přímo sousedí s biokoridorem Křešovského potoka. První písemností, která navrhovanou plochu Z5 obsahuje, je zjevně pracovní písemnost označená jako „skica pro konzultaci“, která údajně měla viset na úřední desce obce od 20. 4. 2008 do 8. 5. 2008. V tomto dokumentu je obsaženo již 6 lokalit včetně areálu Skašov (později byl vypuštěn) a uvedené lokality Čížovky.

Postup odpůrce, který v přírodním parku Čížovky vymezil zastavitelnou plochu Z5, byl v rozporu s nařízením Okresního úřadu v Mladé Boleslavi, čj. 1/98, o zřízení přírodního parku Čížovky. Podle čl. IV tohoto nařízení jsou pořizovatelé a zpracovatelé územně plánovacích podkladů povinni již ve fázi zadání nebo konceptu řešení územně plánovací dokumentace, či územně plánovacích podkladů, si jednotlivě opatřit souhlas orgánů ochrany přírody a krajiny. V případě lokality Z5 se tak ovšem nestalo, neboť tato lokalita v návrhu zadání územního plánu ani v samotném zadání zpracována nebyla. Občané obce včetně navrhovatele proto vycházeli ze závazně odsouhlaseného zadání a byli zvoleným postupem odpůrce zjevně uvedeni v omyl. Mohlo se pak stát, že tato lokalita nebyla veřejností včas identifikována a z toho důvodu nebyla na veřejném jednání dne 25. 6. 2009 rozporována.

Navrhovatel dále tvrdí, že ve výkresové dokumentaci nejsou zakresleny hranice přírodního parku Čížovky, a to ani v hlavním ani v koordinačním výkresu. Jde o velmi hrubé pochybení, které zcela zkresluje podstatné limity využití území. Lokalita Z5 přitom i podle odůvodnění územního plánu představuje negativní vliv na přírodní hodnoty řešeného území.

Regulativy, které územní plán stanoví pro lokalitu Z5 zní: „*Umístěny budou maximálně dvě usedlosti ve formě klasických statků... Rytmus odstupu jednotlivých nových stavení musí kopírovat rozestupy stávajících objektů v Čížovkách*“. Tato pravidla jsou podle navrhovatele zcela nejednoznačná a nedávají stavebnímu úřadu jasné vodítko při rozhodování v území. Lokalita Z5 je totiž umístěna při silnici z Března do Domousnic po levé straně. Stávající usedlosti jsou od sebe umístěny ve vzdálenostech 350 m, 123 m, 106 m a 143 m. Při průměrné vzdálenosti 180 m by proto do lokality Z5 nebylo možné umístit žádnou usedlost. Pokud by byla průměrná vzdálenost usedlostí počítána pouze z nižších vzdáleností současných objektů, pak při průměru 124 m by bylo možné do lokality umístit pouze jednu usedlost. Další regulativ, který doporučuje domy klasických typů, jednoduché podlouhlé hmoty přízemní i patrové a nepřipouštějící moderní stavby, je zcela nejednoznačný a způsobuje závažnou chybu územního plánu. Klasickou formou původní venkovní zástavby je totiž v dané lokalitě pouze přízemní dům s podkrovím, jak ostatně uvádí územní plán popisující původní výstavbu v obci Petkovy. Vedle toho neexistuje definice moderní stavby

a zpracovatel vlastní charakteristiku tohoto pojmu rovněž neuvádí. Regulativy, které pro zástavbu v lokalitě Z5 vymezuje územní plán, proto vůbec neodpovídají typické stávající zástavbě v Čížovkách, což jsou samostatné drobné přízemní obytné objekty, nikoliv velké patrové usedlosti.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu předně zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele. Dále vyjádřil zásadní nesouhlas se způsobem, jakým navrhovatel počítá 15denní lhůtu potřebnou pro vyvěšení opatření obecné povahy na úřední desce. Dnem vyhlášení totiž byl v souladu s § 12 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), již první den vyvěšení opatření obecné povahy na úřední desce. Zákonná 15denní lhůta proto skončila dne 24. 8. 2012 a odpůrce nic nebránilo v tom, aby následujícího dne opatření obecné povahy z úřední desky sejmul, a aby to nabylo téhož dne své účinnosti. Pokud jde o proces schvalování územního plánu, odpůrce připomněl, že o návrhu územního plánu jednalo jeho zastupitelstvo zejména ve dnech 8. 3. 2008, 28. 6. 2008, 13. 10. 2008, 28. 3. 2009 a 20. 6. 2009. Ani jednoho tohoto zasedání se neúčastnil zástupce navrhovatele. I kdyby byla plocha Z5 zařazena do návrhu až v dubnu 2008, jde o běžný schvalovací postup a i tak měl navrhovatel téměř rok a půl na vznesení svých připomínek, což neučinil. Návrh územního plánu byl s lokalitou Z5 předložen k vyjádření všem dotčeným orgánům a všemi byl schválen bez připomínek. Byl předložen i orgánu ochrany životního prostředí. K námitce navrhovatele, že regulativy pro zástavbu v lokalitě Z5 neodpovídají typické stávající zástavbě Čížovek, předkládá odpůrce sdělení Magistrátu města Mladá Boleslav, odboru stavebního a rozvoje města k nové projektové dokumentaci „rodinný dům Čížovky“, z něhož plyne, že budoucí stavby odpovídají výrazu okolních stávajících objektů včetně použitých materiálů. Řešit rozpor v regulativech je přitom v kompetenci stavebního úřadu, nikoliv v kompetenci odpůrce. Odpůrce dále zdůraznil, že hranice přírodního parku Čížovky jsou ve výkresové dokumentaci řádně zakresleny a jsou značeny legendou „hranice biokoridoru“.

Své vyjádření odpůrce doplnil podáním ze dne 19. 10. 2012, v němž uvedl, že celý proces přípravy územního plánu byl zcela transparentní, občané byli po celou dobu neustále informováni, a to i nad rámec zákonné povinnosti místním rozhlasem. Veškerá dokumentace byla uveřejňována i na webových stránkách obce. Napadený dokument „skica pro konzultaci“ sloužil rovněž k informování občanů obce o vývoji týkajícím se přípravy územního plánu. Tento dokument je proto naopak důkazem transparentního jednání projektanta s obcí. K námitce, že lokalita Z5 nebyla součástí návrhu zadání územního plánu, odpůrce dodal, že v něm nebyla ani lokalita Z3, která byla doplněna na základě žádostí občanů v rámci projednávání návrhu. Odpůrce proto navrhuje, aby soud návrh zamítl.

Osoby zúčastněné na řízení 1) - 3) navrhly zamítnutí podaného návrhu. Ve společném vyjádření k návrhu uvedly, že zrušením napadeného územního plánu by byly dotčeny na svých vlastnických právech, na základě daného územního plánu již byla vydána řada navazujících rozhodnutí a občané obce byli s územním plánem řádně seznámeni.

Krajský soud v Praze návrh usnesením ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 16/2012-47, odmítl, neboť dospěl k závěru, že v případě navrhovatele není dána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud následně v dané věci rozsudkem ze dne 24. 10. 2013, čj. 5 A os 3/2012-36, zamítl kasační stížnost navrhovatele proti výše uvedenému usnesení zdejšího soudu. V tomto rozsudku především dovodil, že občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.

Shora označený rozsudek Nejvyššího správního soudu k ústavní stížnosti navrhovatele zrušil Ústavní soud svým náleznem ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a v návaznosti na tento nálezn Ústavního soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 Aos 3/2012-70, usnesení Krajského soudu v Praze o odmítnutí návrhu zrušil a věc vrátil zdejšímu soudu k dalšímu řízení. Jak Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku výslovně uvedl, z uvedeného „*nález Ústavního soudu, který představuje judikatorní obrat nejen v dosavadní judikatuře správních soudů, ale i samotného Ústavního soudu ... tedy vyplývá, že podle Ústavního soudu je stěžovatel v dané věci procesně legitimován k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Krajský soud je tudíž povinen, jak uvedl Ústavní soud, námitky stěžovatele proti opatření obecné povahy v podobě územního plánu odpůrce posoudit věcně. Nejvyššímu správnímu soudu, který je v dané věci právní názorem Ústavního soudu vázán, tak nezbylo, než usnesení Krajského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení; v něm je rovněž krajský soud vázán právním názorem Ústavního soudu výše vysloveným*“.

Krajský soud v Praze v dalším řízení opětovně zkoumal, zda jsou splněny všechny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Podle ustanovení § 101 odst. 1 zákona s. ř. s. „*návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem*“. Mezi tyto podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34).

Územní plán se v souladu s ustanovením § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadený územní plán byl v projednávané věci vydán zastupitelstvem odpůrce dne 10. 8. 2009, a o existenci napadeného opatření obecné povahy tedy není sporu. Pokud jde o aktivní procesní legitimaci navrhovatele, ta je s ohledem na výše citované závěry Ústavního soudu, resp. Nejvyššího správního soudu v projednávané věci dána a zdejší soud je v tomto ohledu závěry Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Jak již bylo výše uvedeno, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajících z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelé požadují zrušení označeného napadeného opatření obecné povahy (územního plánu), je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu.

Návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci s takovým postupem soudu výslovně souhlasili.

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 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, 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; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Při samotném 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.).

Navrhovatel v projednávané věci napadá především samotný procesní postup odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy, přičemž předně upozorňuje na neuveřejnění opatření obecné povahy na úřední desce odpůrce po požadovanou dobu 15 dnů, v důsledku čehož zpochybňuje i samotné nabytí účinnosti daného územního plánu.

Podle ustanovení § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou, přičemž opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

Ve vztahu k této námitce soud ze správního spisu zjistil, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno dne 10. 8. 2009 a dle záznamu na originálu tohoto opatření bylo na úřední desce odpůrce vyvěšeno ještě téhož dne (10. 8. 2009) a sejmuto bylo dne 25. 8. 2009.

Předně soud považuje za vhodné upozornit na to, že relevantní právní úpravu, pokud jde o oznámení opatření obecné povahy (územního plánu), představuje právě výše citované ustanovení § 173 správního řádu a nikoliv odpůrcem zmiňovaná úprava plynoucí z obecního zřízení, jež je zvláštní úpravou ve vztahu ke způsobu vyhlásování obecně závazných vyhlášek obcí a na projednávanou věc tak nedopadá.

Soud má v projednávané věci za to, že napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 25. 8. 2009, tedy patnáctým dnem po jeho vyvěšení na úřední desce odpůrce, ostatně sám odpůrce tento časový údaj na originálu opatření obecné povahy jako datum nabytí jeho účinnosti vyznačil a od tohoto data soud (a ostatně i navrhovatel) počítá lhůtu pro podání projednávaného návrhu, který byl podán právě poslední den zákonem předpokládané lhůty. Podle názoru zdejšího soudu s ohledem na citované ustanovení § 173 správního řádu nabylo napadené opatření obecné povahy účinnosti již uvedeným dnem (25. 8. 2009), a tímto dnem tedy vyvolává právní účinky, tedy jinak řečeno závazně určuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob. V tomto ohledu je nutno zdůraznit, že od okamžiku jeho oznámení vyvěšením veřejné vyhlášky na úřední desce není pochyb o tom, že opatření obecné povahy bylo vydáno, a že existuje. Doba mezi vydáním opatření obecné povahy a nabytím účinnosti je pak jakousi kvazilegisvakanční lhůtou, po jejímž uplynutí opatření obecné povahy nabývá vždy účinnosti (aniž by na její běh mohla mít jakkoli vliv procesní aktivita účastníků předchozího řízení či nějaké jiné skutečnosti). Nabytím účinnosti se pak opatření obecné povahy stává závazným, a to nejen pro účastníky předchozího řízení, ale pro všechny jeho adresáty, kteří jsou, stejně jako u normativního právního aktu, určeni obecně. Smyslem uvedené kvazilegisvakanční lhůty je pak právě to, aby se ještě před nabytím účinnosti uveřejněného opatření obecné povahy mohli s tímto opatřením obecné povahy seznámit všichni adresáti, tedy i ti, kteří nebyli řízení o přijetí opatření obecné povahy aktivně účastní. Jakmile opatření obecné povahy účinnosti nabude (tedy již počátkem patnáctého dne), smysl

uverejnění opatření obecné povahy ve smyslu citovaného ustanovení správního řádu je fakticky vyčerpán a na možnost seznámit se s opatřením obecné povahy po jeho nabytí účinnosti pak již nedopadá citovaná zvláštní úprava plynoucí ze správního řádu, ale je zde dána obecná povinnost územního samosprávného celku informovat (nejen) své občany a další adresáty o právně relevantních podkladech pro svoji činnost (mimo jiné i v oblasti územního plánování). Jistě by bylo žádoucí, zvláště jedná-li se o tak zásadní opatření obecné povahy, jako je zcela nový územní plán obce, aby tento byl na úřední desce uveřejněn déle, než jen po zákonem stanovenou dobu (ostatně není nic neobvyklého, že samotné obce přehled účinných opatření obecné povahy zpřístupňují též v rámci svých veřejně dostupných webových stránek). Pokud však v projednávané věci odpůrce přistoupil k sejmutí opatření obecné povahy z úřední desky již v den jeho nabytí účinnosti, nepostupoval podle názoru zdejšího soudu nezákonně. Výše uvedené závěry jsou ostatně souladné s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73), která výslovně dovodila, že „*Skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo sňato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, na řádnosti jeho vyvěšení nic nemění. Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Obou těchto účelů je v potřebné míře dosaženo i za situace, kdy v první a poslední den nevisí opatření obecné povahy na úřední desce vždy po celých 24 hodin uvedených dnů, neboť i tak minimálně 13 dnů uvedený akt na úřední desce vždy po celých 24 hodin nepřetržitě visel a i první a poslední den na ní visel přinejmenším určitou dobu (byť tato může být v konkrétním případě i velmi krátká). Doba, po kterou opatření obecné povahy na úřední desce viselo, je nepochybně dostatečné k tomu, aby se s faktem, že bylo vydáno, i s jeho obsahem, mohl ten, kdo o to má zájem, seznámit*“. Tuto námitku navrhovatele tedy soud důvodnou neshledal.

Další námitka navrhovatele spočívá v tom, že jím zpochybňovaná plocha nové obytné zástavby označená jako Z5 není uvedena v návrhu zadání územního plánu ani v jeho zadání a není dohledatelné, zda byl požadavek zařazení této plochy nacházející se v přírodním parku projednán zastupitelstvem, přičemž prvou písemností, kde je daná plocha uvedena, je „skica pro konzultaci“, jež měla viset na úřední desce obce od 20. 4. 2008.

K této námitce soud ze správního spisu ověřil, že Návrh zadání územního plánu (ze září 2007) obsahoval předpoklad, že „*nové zastavitelné plochy budou situovány do těchto lokalit: Kačov, Třešňovka, Jih, U hájovny*“. Shodný předpoklad nových zastavitelných ploch pak obsahuje též samotné Zadání územního plánu (z října 2007). Součástí předloženého správního spisu, po doplnění na základě výzvy soudu, je též „Skice pro konzultaci“, na níž je uveden záznam „*vyvěšeno: 20. 4. 2008, sejmuti: 8. 5. 2008*“ opatřený razítkem odpůrce a podpisem. V textové části tohoto dokumentu je ad 5) uvedeno „*Lokalita Čížovky – Bydlení individuální v rodinných domech specifické Bs*“, přičemž tato lokalita je pod č. 5 označena též v příloženém grafickém znázornění daného území. Návrh územního plánu (z října 2008) pak v části c.3. „*Výčet jednotlivých zastavitelných ploch a ploch přestavby a stanovení podmínek pro jejich využití*“ obsahuje pod označením Z5) právě i „*Lokalitu Čížovky*“.

Proces přijímání územního plánu je upraven ve stavebním zákonu v ustanovení § 45 a násl., kdy mezi předpokládané fáze celého procesu patří návrh zadání územního plánu (§ 47 odst. 2 stavebního zákona), případně koncept územního plánu (§ 48 citovaného zákona), přičemž na základě schváleného zadání územního plánu či schválených pokynů pro zpracování územního plánu se pořídí samotný návrh územního plánu (§ 50 odst. 1 stavebního zákona), který se následně předkládá k posouzení krajskému úřadu a k veřejnému projednání (§ 51 a § 52 téhož zákona).

V obecné rovině je třeba odchýlení se od určitého řešení schváleného v rámci zadání územního plánu (v projednávané věci rozšíření počtu zastavitelných ploch) považovat za

nežádoucí, neboť cílem postupu při vytváření návrhu by mělo být především splnění požadavků vyplývajících ze zadání. Pokud oproti schválenému zadání dojde ke změně, je pak z hlediska zákonnosti takového postupu podstatné, jak odpůrce s takto změněným návrhem územního plánu dále naložil. Pokud řešení návrhu zpracované odchýlně od zadání je následně projednáno s dotčenými orgány (případně dotčenými sousedními obcemi), pokud je veřejně projednáno a následně schváleno zastupitelstvem, neměla by být takovým postupem zasažena práva dotčených osob. Určitá odlišnost mezi návrhem zadání a návrhem územního plánu spočívá v tom, že ve stádiu návrhu zadání se vyjadřuje dotčený orgán, zda bude ve vztahu ke změně územního plánu vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí (§ 47 odst. 2 stavebního zákona). Pokud tedy řešení změny územního plánu je ve stádiu návrhu odchýlně od projednaného a schváleného zadání, mohlo by být namítáno, že pořizovatel takto obešel příslušné předpisy týkající se posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (srov. Potěšil, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*, 3 aktualizace, Praha : C. H. Beck). Jak ve vztahu vázanosti návrhu územního plánu jeho zadáním dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169), proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. Stavební zákon nepřikazuje, aby v případě změny obsahu zadání oproti jeho návrhu byl opakován postup dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Návrh zadání změny územního plánu je ranou fází procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu. 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. Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v čase tak, jak proces pořizování změny územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Z těchto nástrojů lze namátkově uvést stanoviska dotčených orgánů, jejichž podmínky jsou pro pořizovatele změny územního plánu závazné, stanovisko k vlivům na udržitelný rozvoj území, připomínky a námítky uplatněné veřejností. Zákon dále předvídá, že v důsledku veřejného projednání návrhu změny územního plánu může dojít k jeho změně a pro ten případ vyžaduje uspořádat nové veřejné projednání (§ 53 odst. 2). Pořizování územního plánu tedy představuje dynamický proces, v jehož rámci projednávaný dokument doznává změn a citované ustanovení § 50 odst. 1 stavebního zákona předpokládající přijetí územního plánu „na základě schváleného zadání“ nepředstavuje striktní vázanost ve smyslu nemožnosti se za žádných okolností odchýlit, respektive při nutnosti modifikace řešení schváleného v rámci zadání či změny zadání neexistuje povinnost vracet se vždy zpět do stádia zadání a schvalovat jeho změnu.

V návaznosti na výše uvedené závěry je ve vztahu k projednávané věci a navrhovatelem uplatněné námitce třeba zdůraznit, že návrh napadeného územního plánu je, pokud jde o zahrnutí sporné lokality mezi zastavitelné plochy, odpovídajícím způsobem (byť stručně) odůvodněn. Soud dále vychází z toho, že návrh územního plánu byl veřejně projednán. Správní spis sice neobsahuje žádný výslovný záznam či protokol o veřejném projednání návrhu, veřejná vyhláška o konání veřejného projednání však byla řádně oznámena a doručena, přičemž navrhovatel veřejné projednání návrhu nezpochybňuje. Návrh územního plánu byl dle správního spisu současně zaslán krajskému úřadu a dotčeným orgánům, přičemž i v této fázi projednávání územního plánu se k jeho návrhu vyjádřil mimo jiné i Magistrát Města Mladá Boleslav, odbor životního prostředí, který s předloženým návrhem souhlasil. Posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu ustanovení § 47 odst. 2 stavebního zákona (viz výše) žádný z dotčených orgánů nepožadoval (srov. zejména sdělení Krajského úřadu

Středočeského kraje ze dne 25. 5. 2009, čj. 076530/2009/KUSK, a vyjádření Magistrátu města Mladá Boleslav ze dne 17. 6. 2009, čj. ŽP-336-12411/2009). Pokud pak odpůrce mimo rámec postupu plynoucího ze stavebního zákona na úřední desce obce uveřejnil zmiňovanou „skicu“ ještě před uveřejněním (vyhotovením) návrhu, jednalo se o úkon, který podle názoru soudu spíše svědčí zvýšení žádoucí transparentnosti změny návrhu územního plánu oproti jeho schválnému zadání. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že ani námitka navrhovatele, že zastavitelná plocha Z5 se objevila až v návrhu územního plánu, nemůže vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy a není důvodná.

Navrhovatel dále namítá, že vymezení zastavitelné plochy Z5 v přírodním parku Čížovky je v rozporu s nařízením Okresního úřadu v Mladé Boleslavi, čj. 1/98, o zřízení přírodního parku Čížovky. Jak soud z čl. 4 uvedeného nařízení ověřil, podle něj *„Pořizovatelé a zpracovatelé územně plánovacích podkladů jsou povinni návrhy na rozvoj aktivit na území parku již ve fázi zadání nebo konceptu řešení územně plánovací dokumentace či územně plánovacích podkladů jednotlivě opatřit souhlasem orgánů ochrany přírody a krajiny Okresního úřadu v Mladé Boleslavi.“*

Podle ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“), k ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, který není zvláště chráněn podle části třetí tohoto zákona, může orgán ochrany přírody zřídit obecně závazným právním předpisem přírodní park a stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území.

Přírodní park je nástrojem územní ochrany přírody a krajiny, který tvoří „mezistupeň“ mezi obecnou ochranou přírody a zvláštní ochranou formou zvláště chráněných území. Zřizovat přírodní parky mohou nařízením kraje (dříve okresní úřady), přičemž obsahem nařízení je jednak vymezení území s výraznými estetickými a přírodními hodnotami a jednak stanovení omezení využívání tohoto území tak, aby bylo zabráněno ničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území. Omezení mohou spočívat zejména ve stanovení konkrétních regulativů výstavby a ve vymezení konkrétních činností, které jsou na území přírodního parku vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Po zrušení okresních úřadů došlo k situaci, kdy přírodní parky mohou svým nařízením zřizovat krajské úřady, případně rozhodování o udělování souhlasů k činnostem na území přírodního parku je však na základě zbytkové působnosti věcí obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (viz. Miko, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání, Praha 2007, str. 130).

V projednávané věci, pokud jde o oblast územně plánovací činnosti, spočívá citovaným nařízením stanovené omezení v obecné povinnosti v případě „návrhů na rozvoj aktivit“ v území daného přírodního parku opatřit si souhlas orgánu přírody a krajiny, a to jednotlivě, pokud jde o konkrétní územně plánovací dokumentaci, a to již ve fázi „zadání nebo konceptu“. V dané věci není sporu o tom, že příslušný orgán ochrany přírody a krajiny (Magistrát města Mladá Boleslav, odbor životního prostředí, viz vyjádření ze dne 17. 6. 2009, čj. ŽP-336-12411/2009) s návrhem územního plánu již obsahujícím i sporné „aktivity“ v území přírodního parku souhlasil, přičemž tak výslovně učinil i z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny. Vzhledem k tomu, že sporná lokalita nebyla součástí návrhu zadání územního plánu ani samotného zadání (viz odůvodnění výše), logicky se souhlas uvedeného orgánu v předchozím řízení (vyjádření k zadání územního plánu – viz vyjádření magistrátu ze dne 12. 11. 2008, čj. ŽP-336-22625/2008) nemohl týkat sporné lokality a požadavek citovaného nařízení tak v projednávané věci zcela zjevně nemohl být výslovně dodržen. Z hlediska smyslu omezení plynoucího z citovaného nařízení však zdejší soud nemohl přehlédnout, že toto nařízení bylo vydáno ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon č. 50/1976 Sb.“), který jednotlivé fáze pořizování územně plánovací dokumentace konstruoval poněkud odlišně od

úpravy v „novém“ stavebním zákoně. Především je nutno upozornit na to, že stěžejní částí procesu pořizování územně plánovací dokumentace z hlediska veřejného projednání i stanovisek dotčených orgánů byla již fáze projednávání konceptu územně plánovací dokumentace (srov. § 21 stavebního zákona č. 50/1976 Sb.), zatímco podle pozdějšího stavebního zákona podléhá veřejnému projednání územní plán až ve fázi návrhu (srov. § 52 stavebního zákona). Pokud pak dojde ke změně návrhu územního plánu oproti schválenému zadání, neznamená to s ohledem na dynamický proces územního plánování vždy automaticky nutnost opakovat celý proces pořizování územního plánu od počátku (viz argumentace výše). Za podstatné tedy v projednávané věci soud považuje to, že souhlas příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny v projednávané věci byl ve vztahu ke změně využití území v daném přírodním parku dán (byť až ve fázi návrhu územního plánu) a smysl omezení plynoucího z nařízení o zřízení daného přírodního parku byl zachován. Ostatně ze spisových podkladů ani z tvrzení navrhovatele není zřejmé, proč by se za stávající právní úpravy mělo stanovisko daného orgánu vyslovené ve vztahu k návrhu územního plánu lišit od stanoviska téhož orgánu případně vysloveného již v předchozí fázi pořizování územního plánu. Jinak řečeno, pokud by soud za výše popsaných specifických okolností dané věci zrušil napadené opatření obecné povahy jen proto, že souhlas příslušného orgánu nemohl být výslovně dán v požadované fázi pořizování územně plánovací dokumentace, aniž by bylo zjevné, že takovým postupem byla zkrácena práva navrhovatele či obcházeno plnění povinností odpůrce ve vztahu k veřejnosti či dotčeným orgánům, jednalo by se o postup čistě formalistický a jako takový jistě nežádoucí. Proto ani tuto námitku soud neshledal důvodnou.

Navrhovatel dále upozorňuje na to, že odpůrce hrubě pochybil, pokud ve výkresové dokumentaci nezakreslil hranice výše již zmíněného přírodního parku. V tomto ohledu soud předně uvádí, že nemohl akceptovat argumentaci odpůrce, který odkázal na značení daného parku „legendou hranice biokoridorů“. Nejenže z hlediska právního a terminologického nelze zaměňovat instituty přírodního parku na straně jedné (srov. výše citované ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny) a biokoridoru na straně druhé (srov. § 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny), především ale v projednávané věci nelze přehlédnout, že územní rozsah přírodního parku je širší než území vyznačených biokoridorů. Z hlavního výkresu územního plánu, která je součástí správního spisu, je v dané věci patrné, že v inkriminované části je zde vyznačeno území označené jako „NSp“, které sice v legendě hlavního výkresu vysvětleno není (je zde pouze obecně stanovena kategorie území „NS“), jež však dle textové části územního plánu představuje „nezastavěnou plochu územního parku Čížovky“ (viz např. str. 35 návrhu územního plánu);

Požadavky na obsah územního plánu plynou z vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně analytických podkladech a územně plánovací dokumentaci, podle jejíž přílohy č. 7 část I. odst. 3 „*Grafická část územního plánu obsahuje a) výkres základního členění území obsahující vyznačení hranic řešeného území, zastavěného území, zastavitelných ploch, ploch přestavby, ploch a koridorů územních rezerv a ploch a koridorů, ve kterých bude uloženo prověření změn jejich využití územní studií nebo ve kterých budou podmínky pro jejich využití stanoveny regulačním plánem, b) hlavní výkres obsahující urbanistickou koncepci, zejména vymezení ploch s rozdílným využitím, dále koncepci uspořádání krajiny včetně ploch s navrženou změnou využití, koncepci veřejné infrastruktury, včetně vymezení ploch a koridorů pro dopravní a technickou infrastrukturu, vymezení zastavěného území, zastavitelných ploch a ploch přestavby, ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy; v případě potřeby lze urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury zpracovat v samostatných výkresech, c) výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací, d) dle potřeby výkres pořadí změn v území (etapizace). Grafická část může být doplněna schématy*“.

Přestože tedy v projednávané věci není ze samotné grafické části zcela patrné, že vyznačená plocha je právě daným přírodním parkem, ve vztahu k související námitce odpůrce je nicméně nutno upozornit jednak na to, že ve spojení s textovou částí územního plánu lze dovodit, kde jsou hranice daného přírodního parku, a jednak na to, že výše citované požadavky vyhlášky č. 500/2006 Sb. na obsah grafické části územního plánu výslovně nepožadují, aby území přírodního parku bylo výslovně odlišeno či detailně legendou hlavního výkresu popsáno. Proto ani tato námitka navrhovatele nemohla být shledána důvodnou.

Závěrečný okruh námitek vznesených navrhovatelem se v projednávané věci týká rozpornosti a nejednoznačnosti v jeho návrhu citovaných regulativů výstavby pro spornou lokalitu Z5.

Podle ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen „plocha přestavby“), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

Podle názoru zdejšího soudu navrhovatelem napadené regulativy („odstup jednotlivých nových stavení“, „dodržení klasické formy původních venkovských velkých stavení“ a nepřipustnost povolení „moderních staveb“), jež jsou navíc poměrně obecné a v části jen doporučující, nevybočují z výše popsání zákonného rámce, neboť stanoví limity využití území, resp. jejich nepřipustné využití. O jejich zákonnosti nemá soud pochyb, neboť zjevná vnitřní rozpornost či nesrozumitelnost, která by k takovému závěru mohla vést, v projednávané věci dána není. Skutečnost, že u některého konkrétního záměru může s ohledem na obecnou formulaci regulativů dojít ke sporu, zda takový záměr s nimi je či není v souladu, nemá vliv na zákonnost napadeného územního plánu, je standardní součástí výkladu územně plánovací dokumentace a takový spor může být řešen pouze v konkrétním případě v rámci územního řízení.

Krajský soud v Praze tedy po provedeném přezkumu napadeného opatření obecné povahy dospěl k závěru, že žádná z navrhovatelem vznesených námitek není důvodná, a proto návrh zamítl (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení před soudem ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. Navrhovatel právo na náhradu nákladů řízení nemá, neboť ve věci nebyl úspěšný. Úspěšnému odpůrci, který je malou obcí a nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47), přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 8.200 Kč. Náklady odpůrce jsou představovány odměnou jeho zástupce, která se skládá ze dvou úkonů právní služby po 2.100 Kč (převzetí zastoupení a vyjádření k návrhu) podle ustanovení § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a jednoho úkonu právní služby za 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2013, k čemuž je třeba připočítat tříkrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

V Praze 30. června 2015

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová