



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelů: **a) pro Humpolecko z. s.**, se sídlem Humpolec, Nádražní 998, zast. Mgr. Pavlem Fryntou, advokátem se sídlem Praha 6, Břevnovská 433/12, **b) Ing. V. K., c) J. Č.**, proti odpůrci: **Město Humpolec**, se sídlem Humpolec, Horní nám. 300, zast. Mgr. Lukášem Rothanzlem, advokátem, se sídlem Pardubice, Teplého 2786, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016/ZM, kterým se vydává územní plán města Humpolec, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 9. 2016, č. j. 50 A 18/2016 – 67,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Navrhovatel a) **je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho zástupce Mgr. Lukáše Rothanzla, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podanou kasační stížností se navrhovatel a) jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, jímž byl zamítnut jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2016/ZM, kterým se vydává územní plán města Humpolec, schválený usnesením zastupitelstva města Humpolce ze dne 24. 2. 2016, č. 203/9/ZM/2016 (dále jen „územní plán“).

2. Postup při přijímání územního plánu byl, s přihlédnutím ke sporným skutečnostem, následovný. Zastupitelstvo odpůrce schválilo dne 22. 6. 2011 pořízení územního plánu. Dne 9. 11. 2011 bylo oznámeno projednání zadání územního plánu a jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí, a to v budově stavebního úřadu i na webových stránkách města. Mezi vyjádřeními dotčených orgánů je založeno i vyjádření Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí ze dne 5. 12. 2011, v němž požaduje zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí návrhu územního plánu, neboť zadání plánu předpokládá umístění ploch, u nichž nelze vyloučit vliv přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Dne 22. 2. 2012 týž orgán sdělil, že po upřesnění skutečností, že plochy, které byly důvodem požadavku na zpracování vyhodnocení, zůstávají ve stejných místech a v obdobném rozsahu jako ve stávajícím plánu, dospěl k závěru, že zpracování vyhodnocení není třeba. Zadání územního plánu bylo zastupitelstvem odpůrce schváleno dne 18. 4. 2012. Návrh územního plánu byl zveřejněn na webových stránkách města a byl k dispozici k nahlédnutí na stavebním úřadu od 10. 7. do 9. 9. 2013, což bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 10. 7. 2013. Mezi vyžádanými stanovisky je i stanovisko Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí ze dne 13. 2. 2014 obsahující požadavek na vymezení územního systému ekologické stability v územním plánu. Veřejné projednání územního plánu spojené s odborným výkladem proběhlo dne 11. 3. 2015, v přílohách jsou zařazena stanoviska k návrhu územního plánu, mezi nimi i stanovisko Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí ze dne 17. 3. 2015, udělující v části 2. souhlas k územnímu plánu z hlediska ochrany přírody a krajiny. Krajský úřad kraje Vysočina, odbor územního plánování ve svém stanovisku ze dne 13. 3. 2015 nevzněl námitky proti návrhu územního plánu. Při projednání připomínek k návrhu dne 14. 5. 2015 byl uplatněn mj. i požadavek Klubu podnikatelů na řešení autobusového nádraží. Opakované veřejné projednání územního plánu bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 4. 11. 2015 a konalo se 9. 12. 2015. Vyhláška obsahovala poučení o možnosti podání připomínek pouze ke změnám provedeným v návrhu po prvním veřejném projednání. Podle záznamu z projednání bylo účelem a cílem podání vysvětlení ke změnám provedeným v důsledku námitek a připomínek podaných při prvním projednání, mezi změnami je citováno i umístění autobusového nádraží. Krajský úřad kraje Vysočina, odbor životního prostředí a zemědělství zaslal dne 24. 11. 2015 stanovisko, že pro provedené změny nepožaduje zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Dne 16. 12. 2015 byly pořizovateli doručeny připomínky spolku *pro Humpolecko* směřující proti zařazení lokality P14 do funkce VD, proti lokalitě P5 s požadavkem na zachování stávajícího určení, proti vymístění autobusového nádraží z plochy P8 do plochy Z7 pro rozpor s nadřazenou územní dokumentací i se zadáním územního plánu města Humpolce a proti zařazení plochy P6 včetně požadavku na zpracování regulačního plánu na plochy P5 a P6. Územní plán byl schválen usnesením zastupitelstva města Humpolce ze dne 24. 2. 2016. S návrhy stěžovatele se územní plán vypořádal na s. 227 – 229 textové části v rámci řešení připomínek k opakovanému veřejnému projednání. K připomínce ohledně přemístění autobusového nádraží bylo konkrétně uvedeno, že není v rozporu s „PUR“ ani se „ZUR“ a že zastupitelstvo města akceptovalo záměr soukromého vlastníka pozemků na modernizaci areálu a na modernizaci terminálu.

II. Návrh na zrušení územního plánu a rozhodnutí krajského soudu

II.1. návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu

3. Stěžovatel spolu s dalšími dvěma navrhovateli požadovali svým soudním návrhem zrušení územního plánu z důvodu nezákonnosti stanoviska Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí. Poukazovali na to, že tento orgán nejprve 5. 12. 2011 požadoval vyhodnocení vlivů na životní prostředí a následně dne 22. 2. 2012 od tohoto požadavku ustoupil. Stanovisko k návrhu územního plánu však lze podat jen do 30 dnů od obdržení návrhu a stavební zákon nepředpokládá jeho přehodnocení. Stanovisko se navíc vyjadřuje k návrhu zadání územního plánu, který se podle zákona o EIA ani neposuzuje. V řízení byla podána další závazná stanoviska (konkrétně stanoviska Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru lesního a vodního hospodářství ze dne 22. 8. 2013, Hasičského záchranného sboru kraje Vysočina ze dne 9. 8. 2013, Ministerstva dopravy ze dne 4. 9. 2013, Městského úřadu Humpolec ze dne 6. 9. 2013, Obvodního báňského úřadu pro území kraje Libereckého a Vysočina ze dne 9. 8. 2013), která ale postrádala zákonné náležitosti, a proto byla nepřezkoumatelná. Za podstatnou vadu navrhovatelé rovněž považovali, že po úpravách návrhu územního plánu proběhlo opakované veřejné projednání omezené jen na tyto změny. Nakonec byl návrhem namítán nedostatek souladu se zásadami územního rozvoje kraje Vysočina, zejména ve vztahu k přemístění autobusového nádraží z plochy P8 do plochy Z7, což by zhoršilo dopravní obslužnost kraje. Návrh byl doplněn podáním ze dne 10. 9. 2016 tak, že požadují zrušení územního plánu v části funkční plochy P8 a Z7 a pro případ, že by soud dospěl k závěru, že tomuto návrhu nelze vyhovět, aby zrušil územní plán celý; při jednání soudu dne 14. 9. 2016 pak zástupce navrhovatelů upřesnil, že navrhovatelé požadují zrušení celého územního plánu.

II.2. rozhodnutí krajského soudu

4. Krajský soud v zamítavém rozsudku dospěl k závěru, že Krajský úřad kraje Vysočina se územním plánem zabýval opakovaně a po upřesnění jeho zadání vydal stanovisko, že nepožaduje zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí, neboť vlivy lze vyhodnotit standardními postupy. Postup odpůrce odpovídal požadavkům § 47 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), a postup krajského úřadu pak byl v souladu i s § 22 písm. b) a § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o vyhodnocování vlivů na životní prostředí. Konečné stanovisko bylo souhlasné a bylo vydáno v zákonné lhůtě od předložení konkretizovaného návrhu zadání. Samotné přehodnocení stanoviska není protizákonné, pokud se změnily podmínky pro posouzení. Umístění autobusového nádraží není stavbou uvedenou v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. a tvrzení navrhovatelů o vymezení nových rozsáhlých ploch pro skladování v centru města nemá oporu v textové ani v grafické části územního plánu. Přesun stávajícího nádraží byl dostatečně odůvodněn, včetně závěru o zkvalitnění poskytování dopravních služeb pro občany. Krajský soud dále uvedl, že mu nepřísluší posuzovat vhodnost výběru lokality pro určitý účel. Odmítl také názor navrhovatelů o nutnosti provádět zjišťovací řízení. Ostatní podkladová stanoviska neměla povahu závazných stanovisek, proto na ně nebylo možno vztahovat požadavky na kvalitu náležitostí závazných stanovisek, jak plynou z judikatury Nejvyššího správního soudu. Ve vztahu ke všem v návrhu vypočteným stanoviskům dotčených orgánů krajský soud uvedl, že jde o stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a ze všech je patrný názor

dotčeného orgánu, který je vydal. Změna návrhu územního plánu nevyžadovala nová podkladová stanoviska a postup odpůrce při opakovaném projednání byl v souladu s požadavky § 52 a § 53 odst. 2 stavebního zákona. Přípustné připomínky k přesunu autobusového nádraží z plochy P8 na plochu Z7 byly projednány, nebyla tedy porušena procesní práva navrhovatelů. Ve vztahu k nesouladu územního plánu se zásadami územního rozvoje kraje Vysočina soud předeslal, že navrhovatel a) překročil meze svých stanov, jimiž je vymezena jeho působnost ochranou přírody a krajiny. Jeho další argumentace pak je poměrně obecná. Stanoví-li zásady územního rozvoje kraje Vysočina jako jednu z priorit zlepšení dopravní dostupnosti a dopravní obslužnosti kraje, neznamená to, že umístění autobusového nádraží přesahuje místní význam. Pořizovatel svůj návrh předložil v souladu s § 51 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a krajský úřad se souladem územního plánu se zásadami zabýval a vyjádřil se k němu souhlasně, což územní plán zaznamenal. Zhoršení kvality dopravní obslužnosti by ani nebylo možno spatřovat v přesunu autobusového nádraží v téže ulici o cca 250 metrů. Územní plán popsal všechny důvody tohoto řešení a nelze dospět k závěru, že jimi bylo pouze vyhověno investorovi. Nakonec krajský soud vyhodnotil dotčení práva na životní prostředí navrhovatelů a nedostatek jejich aktivity v průběhu projednávání územního plánu.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

III.1. kasační stížnost

5. Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž explicitně namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b, c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

6. V první řadě krajskému soudu vytýká, že nesprávně posoudil rozsah návrhu. Návrh ze dne 14. 6. 2016 směřoval proti celému územnímu plánu, ovšem byl doplněn podáním ze dne 10. 9. 2016 tak, že je požadováno zrušení územního plánu v části vymezení funkční plochy P8 a Z7, ovšem pokud návrhu nebude možné vyhovět, požaduje se zrušení celého územního plánu. K dotazu soudu při jednání pak zástupce navrhovatelů uvedl, že navrhovatelé požadují zrušení celého územního plánu. Tak ovšem navrhovatelé učinili jen proto, že jim soud tvrdil, že není možné žalovat navrženou alternativu. Z § 101b s. ř. s. pouze vyplývá, že v průběhu řízení nelze návrh rozšiřovat. Navrhovatelé napadli nejprve celý územní plán a nic nebránilo, aby tento návrh změnili tak, že obsahoval návrh základní a eventuální. Soud měl tedy projednat oba návrhy, což se nestalo a uvedená vada mohla mít, a měla, za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

7. Krajský soud nesprávně vyhodnotil postup v průběhu projednání územního plánu, zejména stanovisko Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 5. 12. 2011, jímž požadoval zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Požadavek na obsah územního plánu bylo možno uplatnit jen ve lhůtě 30 dnů od obdržení návrhu zadání, k později uplatněným požadavkům se nepřihlíží. Pokud tedy krajský úřad vydal 22. 2. 2012 stanovisko nepožadující zpracování vlivů na životní prostředí, jednalo se o stanovisko opožděné, k němuž nemohlo být přihlíženo, nehledě na to, že stavební zákon neumožňuje přehodnocení původního stanoviska. Takové stanovisko je nezákonné, popř. nicotné.

pokračování

Mimoto se krajský soud nezabýval tím, že stanovisko bylo vydáno k návrhu zadání, nikoliv k návrhu územního plánu.

8. Krajský soud nesprávně posoudil charakter podkladových stanovisek. Jejich obsah byl závazný, a proto je třeba na ně aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 161. V daném případě byla stanoviska závazným podkladem územního plánu, a proto měla obsahovat náležitosti podle § 67 a 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, aby byla přezkoumatelná. Označený rozsudek Nejvyššího správního soudu podle stěžovatelova názoru vztáhl požadavky § 67 a 68 správního řádu i na stanoviska, která nejsou vydávána ve správním řízení. Krajský soud tuto právní otázku posoudil nesprávně, a navíc ani dostatečně nezduvodnil, proč by tyto požadavky neměly platit u stanovisek vydaných podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Ani závazná stanoviska totiž nejsou samostatnými rozhodnutími a nejsou vydávána ve správním řízení. Odůvodnění rozsudku je v této části nepřesvědčivé a nesrozumitelné. V daném případě byla předložena stanoviska bez náležitostí, neobsahující nejen odůvodnění, ale dokonce ani výrok. Stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 4. 9. 2013 dokonce ani nezmiňuje, že v rámci územního plánu dochází k přesunu autobusového nádraží; navíc bylo vydáno dříve, než zastupitelstvo města o přesunu nádraží hlasovalo.

9. Před opakovaným projednáním návrhu bylo oznámeno, že připomínky mohou být uplatněny jen k měněným částem. Jedná se o nezákonné zkrácení procesních práv, neboť takový postup neodpovídá zákonu. Stěžovatel v době prvního projednání ještě neměl právní subjektivitu a nemohl proto v této fázi uplatňovat žádné připomínky; z toho dovozuje, že při opakovaném projednání měl právo na podání připomínek k celému územnímu plánu a jejich znemožněním bylo omezeno jeho právo na spravedlivý proces.

10. V řízení nebyla splněna povinnost plynoucí z § 53 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož při změně návrhu mělo být vyžádáno stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Poukázal-li krajský soud v této souvislosti na § 53 odst. 2 a přiměřeně na § 50 stavebního zákona, postupoval podle zastaralé právní úpravy platné do 31. 12. 2012. K projednání změn však došlo až 11. 3. 2015.

11. Ze všech těchto důvodů stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i opatření obecné povahy v části vymezení funkční plochy P8 a Z7, případně zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III.2. vyjádření odpůrce

12. Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Výtku vůči rozsahu přezkumu považuje za absurdní. Je vyloučeno, aby soud posuzoval opatření obecné povahy nejprve v omezeném rozsahu, a pokud bude tato část v pořádku, přezkoumal opatření celé. Přesná specifikace návrhu byla věcí navrhovatelů. Navíc soud přezkoumal opatření celé, a tudíž stěžovatel nemohl utrpět žádnou újmu. Původní stanovisko Krajského úřadu kraje Vysočina avizovalo možnost změny požadavku na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí v případě zjištění, že ho není třeba. Poukaz stěžovatele na 30denní lhůtu je ryze formalistický a nezohledňující průběh

procesu územního plánování. Zákonná lhůta má omezit návrhy a racionalizovat průběh řízení. Nepřesné vymezení stanoviska (k zadání návrhu - k návrhu) je pouhým slovíčkařením, neboť je zřejmé, jaký akt byl předložen k posouzení. Stanoviska nebyla vydávána podle § 149 správního řádu, proto na ně nelze aplikovat stěžovatelem označený rozsudek Nejvyššího správního soudu, který navíc i ve vztahu k nim uvedl, že v požadavcích na jejich náležitosti je třeba podle správního řádu postupovat pouze přiměřeně. Navíc veškerá stanoviska byla souhlasná, pouze s doprovodnými podmínkami. Námitka směřující proti stanovisku Ministerstva dopravy nebyla uplatněna v návrhu, navíc územní plán nepřesouvá autobusové nádraží, pouze vymezuje plochy pro možné umístění takové stavby. Námitka vůči průběhu opakovaného veřejného projednání je rovněž nepřijatelná, nehledě na nemožnost poskytovat všem v průběhu řízení nově vzniklým subjektům právo na připomínky k fázím již ukončeným. Tvrzené dotčení ptací oblasti krajský soud rovněž vypořádal, ostatně veškeré možné dotčení významných lokalit či ptacích oblastí bylo posouzeno stanoviskem krajského úřadu. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

13. Ostatní navrhovatelé nevyužili možnosti vyjádřit se k podané kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV.1. Procesní podmínky

14. Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná, vyjma některých dílčích námitek, které jsou uplatněny, aniž byly součástí návrhu na zrušení územního plánu (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

15. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

IV.2. Důvodnost kasační stížnosti

IV.2.a) námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

16. Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval tím, zda je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky.

17. Stěžovatel pod tento kasační důvod především podřazuje postup soudu, jímž jemu a ostatním navrhovatelům byl soudem vnucen petit rozsudek. Kasační stížnost podal z navrhovatelů pouze on sám, předmětem posouzení proto může být pouze postup soudu vůči němu. Stěžovatel původně požadoval zrušení celého územního plánu. Doplněním návrhu ze dne 10. 9. 2016 návrh omezil na zrušení územního plánu v části funkční plochy P8 a Z7 a pro případ, že by soud dospěl k závěru, že tomuto návrhu nelze vyhovět, aby

pokračování

zrušil územní plán celý. Soud měl tvrdit, že takový alternativní návrh není možný, a proto při jednání dne 14. 9. 2016 stěžovatel opět požadoval zrušení celého územního plánu.

18. Pokud by krajský soud skutečně nesprávně a na újmu stěžovateli poučil o úpravě návrhu, jednalo by se z jeho strany o vadný postup; pokud by tato vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí, byl by tím kasační důvod naplněn. Tak tomu ovšem není. Je zcela v dispozici navrhovatele, v jakém rozsahu napadne územní plán, podle § 101b odst. 2 s. ř. s. nesmí návrh rozšiřovat co do rozsahu a důvodů; může jej tedy v průběhu řízení omezit. Navrhovatel může požadovat zrušení celého územního plánu, tak i jeho části, je-li oddělitelná. Logickou alternativou je návrh na zrušení celého územního plánu, a pokud k tomu nebude shledán důvod, požadavek na zrušení jeho oddělitelné části. Dokonce není vyloučeno, aby soud při rozhodování o návrhu na zrušení celého územního plánu poté, co zjistí, že jsou důvody pouze ke zrušení jeho části, zrušil tuto část, a ve zbytku návrh zamítl. Dispozice návrhem provedená mj. i stěžovatelem ovšem postrádala logiku; pokud by soud neshledal důvod ke zrušení napadené určité části územního plánu, je vyloučeno, aby shledal důvod pro zrušení celého územního plánu. Kromě toho skutečnost, že stěžovatel míní případně požadovat zrušení pouze části územního plánu a krajský soud zkoumal, zda jsou důvody ke zrušení celého územního plánu, přičemž je neshledal, a návrh zamítl, nemohla stěžovateli způsobit újmu na právech. Nebyl-li důvod ke zrušení územního plánu jako celku, nemohl být dán ani k jeho jednotlivé části. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. postupem krajského soudu naplněn nebyl.

19. Stěžovatel dále spatřuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v nesrozumitelnosti posouzení náležitostí stanovisek. Podle ustálené judikatury lze za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130; všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nesrozumitelnost rozsudku tedy nelze spatřovat v tom, že se stěžovatel s právní argumentací soudu neztotožňuje ani že jí neporozuměl, pokud je obecně srozumitelná. Krajský soud vyjádřil právní názor na vztah stanovisek a závazných stanovisek a na jejich náležitosti. Výtka stěžovatele je tak spíše nesouhlasem s názorem, jehož správnost bude hodnocena níže. Ani zde tedy Nejvyšší správní soud neshledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV.2.b) námitka neúplně zjištěného skutečného stavu věci

20. Stěžovatel uplatňuje i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., aniž by ovšem konkretizoval jeho naplnění. Podle tohoto ustanovení je třeba tvrdit „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené*

rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost“. Z textu zákona je zřejmé, že užití tohoto kasačního důvodu je spojeno s rozhodnutími správního orgánu. Hodnocení tohoto kasačního důvodu tedy nepřichází v úvahu, nehledě na absenci tvrzení stěžovatele.

IV.2.c) námitky nezákonnosti

21. Před hodnocením zákonnosti postupu při pořizování územního plánu a právního názoru krajského soudu je třeba předem zmínit, že proces pořizování územního plánu probíhal od června roku 2011 do února roku 2016 a za tuto dobu byl stavební zákon několikrát novelizován. Pokud jsou tedy dále citována konkrétní ustanovení stavebního zákona, vždy se jedná o znění rozhodná v době toho kterého postupu či úkonu. Dále je na místě předeslat, že stěžovatel je spolkem vzniklým v lednu roku 2015, přičemž podle stanov založených v soudním spise spočívají jeho hlavní cíle mj. v podpoře rozhodování o rozvoji města Humpolce včetně územního plánování a ochrany přírody a krajiny v lokalitě města.

22. Námitky proti zákonnosti spočívají hlavně v tvrzení o nepoužitelnosti stanovisek dotčených orgánů, a to ve vztahu ke všem v žalobě i v kasační stížnosti označeným stanoviskům pro nedostatek zákonných náležitostí, a ve vztahu ke stanovisku krajského úřadu na úseku ochrany životního prostředí navíc pro jeho opožděnost.

23. Cíle územního plánování vymezuje stavební zákon v § 18 odst. 1 stavebního zákona tak, že jím je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Podle odst. 3 téhož ustanovení orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů. Součástí této činnosti je i ochrana krajiny jako podstatné složky života obyvatel (odst. 4), přičemž konkretizace úkolů územního plánování je dále uvedena v § 19 stavebního zákona. Předmět územního plánu podle § 43 odst. 1 stavebního zákona spočívá v určení základní koncepce rozvoje území obce, ochraně jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Podle odst. 3 téhož ustanovení územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.

24. Orgány územního plánování při tvorbě územního plánu podle § 4 odst. 2 stavebního zákona postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Obecně jsou dotčené orgány vymezeny v § 136 správního řádu, a to odkazem na zvláštní zákony či na pravomoc k vydávání závazných stanovisek podle § 149 správního řádu. Stavební zákon v § 4 odst. 2 upravuje jejich pravomoc tak, že vydávají

a) závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak,

pokračování

b) stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.

25. Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že v daném případě byla podávána stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona; i tato stanoviska jsou ovšem pro orgány územního plánování závazná. To ale neznamená, že mají mít formu či náležitosti rozhodnutí. Stěžovatelem označený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150, se týkal závazného stanoviska vydaného v režimu § 149 správního řádu, a soud zde vyslovil, že by toto stanovisko mělo mít přiměřeně náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 67 a 68 správního řádu, tak, aby byl jeho obsah přezkoumatelný. Ve vztahu ke stanoviskům vyžadovaným pro potřeby územního plánování lze spíše odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62, a na z něho vycházející rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014 – 193, dále aprobovaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015 – 120. Zde jsou stanoviska dotčených orgánů vnímána jako závazná, z čehož plyne požadavek na jejich obsah tak, aby jejich správnost mohla být předmětem přezkumu. Na základě toho kasační soud uzavírá, že stanoviska dotčených orgánů k procesu projednávání územního plánu nejsou rozhodnutími a nemusí mít náležitosti rozhodnutí podle správního řádu; vždy z nich však musí být zřejmé, jaké stanovisko, a případně i z jakých důvodů, dotčený správní orgán zaujal. Dotčené orgány jsou odbornými orgány na různých úsecích státní správy, jejichž pohledem se návrh územního plánu posuzuje. Důvody jejich stanoviska pak jsou odvislé od toho, zda jim předložený návrh považují za plně souladný s předpisy a zájmy, k jejichž ochraně jsou povolány, případně zda považují za nutné stanovit určité podmínky či dokonce vyslovit nesouhlas. Stanovisko je sice závazné, nicméně právě možnost stanovení podmínek předpokládá další součinnost, a to cestou vypořádání podmínek podle § 4 odst. 8 stavebního zákona.

26. V daném případě stěžovatelem označená a v kasační stížnosti popsaná stanoviska dotčených orgánů obsahují skutečnosti, které umožňují zjištění, že návrh zadání či územního plánu jimi byl z hlediska zájmů, k jejichž hájení jsou povolány, také posouzen. Konkrétně označené stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 4. 9. 2013 krajský soud podrobně hodnotil na s. 11 napadeného rozsudku. Krajskému soudu lze přisvědčit, že stanovilo-li ministerstvo konkrétní požadavky, jejichž zapracování požadovalo, pak je zřejmé, že návrh posoudilo, a že jiné podmínky neuplatňuje. Stejně tak již krajský soud stěžovateli vytkl, že námitka vztahu termínu projednání přesunu autobusového nádraží v zastupitelstvu a data stanoviska byla uplatněna opožděně. Stěžovatel toto v kasační stížnosti nepopírá, pouze námitku nepřipustně opakuje (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud se rovněž zabýval absencí názoru na posun autobusového nádraží v tomto stanovisku a lze mu přisvědčit v závěru, že se nejedná o záležitost nadmístního významu. Krajský úřad kraje Vysočina, odbor územního plánování a stavebního řádu posoudil návrh územního plánu jako souladný s vyšší územně plánovací dokumentací (vyjma stanovení podmínek, které se však netýkaly nové plochy pro autobusové nádraží). Tuto výtku krajský soud také řádně vyhodnotil v napadeném rozsudku, přičemž současně poukázal na nekonkrétnost stěžovatelova návrhu v tomto směru. Podmínky stanovené dotčenými orgány v jejich stanoviscích pak jsou v územním plánu vypořádány na s. 234 – 247. Krajský soud

dostatečně posoudil včasné a konkrétní výhrady vůči stanoviskům dotčených orgánů státní správy a své závěry řádně zdůvodnil. Jeho posouzení náležitostí stanovisek není nezákonné.

27. Ve vztahu ke stanovisku Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí stěžovatel navíc namítá, že v souhlasné podobě bylo podáno opožděně, a že bylo nepřipustně změněno. Podle § 47 odst. 2 stavebního zákona mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán do 30 dnů uplatnit u pořizovatele vyjádření s uvedením požadavků na obsah územního plánu. Táž lhůta platí pro stanovisko krajského úřadu a pro podněty sousedních obcí; pro stanovisko podle § 48i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je tato lhůta ještě zkrácena. Lhůty mají přispět k plynulosti územního řízení, stavební zákon také dále stanoví v § 47 odst. 2, že k později podaným připomínkám, vyjádřením a podnětům se nepřihlíží. Vydanými stanovisky jsou vázány i orgány, které je vydaly, změna je možná pouze na základě nových skutečností, z nichž plynou nové podmínky, nebo na základě skutečností vyplývajících z větší podrobnosti územně plánovací dokumentace nebo jiných podkladů [§ 4 odst. 3 (nyní odst. 4) stavebního zákona]. Smyslem a účelem vázanosti stanovisky a jejich omezené změnitelnosti je především ochrana před nově vznášenými požadavky v průběhu procesu přijímání územního plánu.

28. Jak bylo popsáno v odst. 2) Krajský úřad kraje Vysočina, odbor životního prostředí se dne 5. 12. 2011 vyjádřil tak, že požaduje vyhodnocení vlivů na životní prostředí, což odůvodnil existencí ploch, které by mohly podléhat „příloze 1 zákona o EIA“. Tento názor změnil ve stanovisku ze dne 22. 2. 2012. Důvodem nebyly žádné nové skutečnosti, ale písemné vysvětlení pořizovatele územního plánu, že plochy, jichž by se tento požadavek týkal, nejsou nově vymezené, ale stávající. Tento důvod by bylo možno podřadit důvodům „větší podrobnosti podkladů“, za nichž je stanovisko změnitelné. Bylo by absurdní trvat na splnění původního stanoviska, pokud zákonné podmínky pro vyhodnocení vlivů nebyly dány; že tomu tak skutečně není, krajský soud zkoumal a v rozsudku zdůvodnil. Ostatně stěžovatel netvrdí, že vyhodnocení vlivů mělo být provedeno, namítá nedostatky formálního postupu. Pokud dotčený orgán nepřesně označil stadium územně plánovací dokumentace, k níž podává stanovisko, jde sice o chybu, ale stanovisko je třeba posuzovat v návaznosti na výzvu k jeho podání a takový chybný údaj sám o sobě stanovisko z podkladů územního plánu nevylučuje. Není pak zcela jasný stěžovatelův poukaz na skutečnost, že by tak bylo stanovisko vydáno již ve fázi procesu přijímání územního plánu, na niž se úvaha o vyhodnocení vlivů ještě nevztahuje; dotčení práv stanoviskem, že vyhodnocení vlivů není třeba, ve fázi, kdy tohoto posouzení ani nebylo třeba, lze těžko shledat. Mimo to týž orgán podával stanovisko i v dalších fázích procesu přijímání územního plánu, ve vztahu k nepotřebnosti vyhodnocení vlivů na životní prostředí byl pak jeho názor setrvalý.

29. Nakonec stěžovatel hodnotí jako nezákonný postup pořizovatele, který podrobil dodatečnému projednání pouze změny oproti již projednané verzi návrhu. Krajskému soudu vytyká hodnocení návrhové námitky podle neúčinného znění stavebního zákona, pokud uvedl, že ustanovení § 53 odst. 2 předpokládá přiměřený postup podle § 50. Je pravda, že § 53 odst. 2 stavebního zákona poukazoval na § 50 stavebního zákona v jeho znění platném do 31. 12. 2012; v daném případě k opakovanému projednání došlo v roce 2015. V té době platné znění § 53 odst. 2 stavebního zákona stanovilo podmínky pro

pokračování

projednání podstatných změn odkazem na přiměřené použití postupu podle § 52 stavebního zákona. Jak § 52 stavebního zákona v rozhodném znění, tak i § 50 stavebního zákona v neplatném znění upravují řízení o územním plánu. Zde je na místě poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87 (publ. pod. č. 1926/2009 Sb. NSS), v němž soud vyslovil, že *(p)oužití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách.* Podstatné z hlediska významu pochybení krajského soudu v odkazu na právní předpis tedy je, zda mělo stěžovatelem tvrzený vliv na zákonnost územního plánu. Stěžovatel nezákonnost spatřuje v tom, že předmětem opakovaného projednání byly pouze změny územního plánu, a vlastní dotčení tímto postupem pak v tom, že se jako subjekt vzniklý v lednu 2015 nemohl vyjadřovat k předmětu původního projednání. Ustanovení § 53 odst. 2 věta poslední stavebního zákona v rozhodném znění ovšem stanoví, že upravený návrh se projedná v rozsahu provedených úprav. Postup pořizovatele odpovídal zákonu. Je ostatně logické, že vstup spolku do řízení je spojen se stavem řízení, v jakém se toto právě nachází, a že nemůže požadovat opakování postupu a nové projednání návrhu již dříve v souladu se zákonem projednaného. Nelze zde proto shledat porušení práva na spravedlivý proces plynoucího z čl. 36 Listiny. Mimo to, jak již zmínil krajský soud, pořizovatel ve vztahu ke stěžovateli nad rámec zákonných povinností připustil i jeho připomínky k podobě původního návrhu v části, jež nedoznala změny, a vypořádal se s nimi.

30. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnými ani kasační námitky nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pochybení, jehož se krajský soud dopustil užitím nesprávného znění stavebního zákona při hodnocení jedné ze žalobních námitek, není samo o sobě za výše uvedených okolností důvodem, pro něž by měl být napadený rozsudek zrušen.

V. Závěr a náklady řízení

31. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se krajský soud nedopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, a jeho rozsudek je dostatečně odůvodněný a přezkoumatelný. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

32. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.), zohledňujícího kritérium úspěchu účastníka ve věci. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Ostatním navrhovatelům žádné náklady spojené s kasačním řízením nevznikly. Naopak procesně úspěšný odpůrce má oproti stěžovateli právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Náklady vynaložené odpůrcem v řízení o kasační stížnosti sestávají z odměny advokáta, kterým byl zastoupen již v řízení o žalobě, za jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. k) ve spojení s § 11 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti, při sazbě 3100 Kč za úkon právní služby v souladu

s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu. K tomu je třeba připočíst paušální částku náhrady hotových výdajů advokáta dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tak žalobci náleží na náhradě nákladů zastoupení v řízení o kasační stížnosti částka 3400 Kč. Zástupce odpůrce je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se tato částka zvyšuje o daň, kterou je povinen z odměny odvést, tj. o částku 714 Kč. Celkem je tedy stěžovatel [navrhovatel a)] povinen odpůrci nahradit náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3,

§ 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. dubna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu