



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatele: **Ing. R. V.**, zast. JUDr. Kryštofem Hornem, advokátem se sídlem Dukelských hrdinů 471/29, Praha 7, proti odpůrci: **město Kostelec nad Černými lesy**, se sídlem náměstí Smiřických 53, Kostelec nad Černými lesy, zast. JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph. D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2017 – územního plánu města Kostelec nad Černými lesy, vydaného usnesením zastupitelstva města Kostelec nad Černými lesy č. 6/1/2017 ze dne 18. 1. 2017, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2018, čj. 54 A 108/2018-38,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2018, čj. 54 A 108/2018-38, **se ruší.**
- II. Opatření obecné povahy č. 1/2017 – územní plán města Kostelec nad Černými lesy, schválený usnesením zastupitelstva města Kostelec nad Černými lesy č. 6/1/2017 ze dne 18. 1. 2017, **se ruší v části týkající se pozemku p. č. X** v k. ú. Kostelec nad Černými lesy, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 27 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce JUDr. Kryštofa Horna, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo města Kostelec nad Černými lesy vydalo usnesením ze dne 18. 1. 2017, č. 6/1/2017, opatření obecné povahy č. 1/2017- územní plán města Kostelec nad Černými lesy. Navrhovatel nesouhlasí s tím, že je jeho pozemek p. č. X v k. ú. Kostelec nad Černými lesy zařazen do kategorie „plochy zemědělské (PZ)“, namísto do „plochy výroby a skladování (VS)“. Podal proto ke Krajskému soudu v Praze návrh na zrušení územního plánu v části týkající se jeho pozemku.

[2] Navrhovatel před krajským soudem namítal, že je napadená část územního plánu nezákonná, neboť textová a grafická část územního plánu jsou ve vzájemném rozporu. Domnívá se rovněž, že pořizovatel nepřezkoumatelně vypořádal jeho námítky. Navrhovatel spatřuje nezákonnost části územního plánu také v tom, že je v rozporu s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu. Podle navrhovatele byl jeho pozemek neodůvodněně znevýhodněn tím, že nebyl zařazen do plochy výroby a skladování, ačkoli byla prokázána potřeba rozšířit zastavitelné území o tyto plochy. Zastupitelstvo města, které územní plán schválilo, „*nebylo (nemuselo být) řádně a včas svoláno*“, neboť pozvánka „*nebyla (patrně)*“ včas vyvěšena na úřední desce i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dále pořizovateli „*nebylo (nemuselo být)*“ doručeno stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny ve lhůtě podle § 52 stavebního zákona, a nemělo se k němu tedy přihlížet.

[3] Krajský soud návrh zamítl. Neshledal územní plán nepřezkoumatelným a vysvětlil rozpor mezi odůvodněním a grafickým výrokem územního plánu jako zdánlivý. Konstatoval, že námítce navrhovatele *ke konceptu* bylo vyhověno, jiné námítky navrhovatel neuplatnil. Soud sice shledal pochybení v tom, že textová část odůvodnění územního plánu neobsahuje hodnocení souladu vydaného územního plánu *s pokyny* pro zpracování návrhu územního plánu, a neodpovídá proto požadavkům části II odst. 1 písm. b) bodu 2 přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění účinném do 27. 1. 2018 (dále jen „*vyhláška o územně plánovací dokumentaci*“), tato nezákonnost se však nepromítla do navrhovatelových práv. Soud vzal přitom v úvahu zejména to, že navrhovatel nepodal námítky proti upravenému územnímu plánu při opakovaném projednání, tedy sám svá práva neuplatňoval.

[4] Krajský soud nepřisvědčil ani námítce, že územní plán je v rozporu s pokyny ke zpracování návrhu: proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický a její obsah se mění podle toho, jak prochází jednotlivými fázemi. Stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny je podle soudu dostatečně odůvodněné a včas uplatněné. Jelikož navrhovatel zůstal bez objektivních důvodů procesně pasivní a nevzněl námítky proti upravenému územnímu plánu po jeho opakovaném veřejném projednání dne 29. 6. 2015, soud se nezabýval návrhovým bodem, podle kterého byl navrhovatelův pozemek neodůvodněně znevýhodněn. Konečně soud dovodil, že i pokud nebyla zveřejněna pozvánka na zasedání zastupitelstva, na němž byl schválen územní plán, způsobem umožňujícím dálkový přístup, nemělo by to samo o sobě vliv na platnost usnesení zastupitelstva. Zasedání zastupitelstva se účastnilo všech 15 zastupitelů a usnesení bylo schváleno jednomyslně. Nic nenasvědčuje tomu, že by navrhovatel svou případnou účastí na veřejném zasedání mohl výsledek hlasování zastupitelstva zvrátit.

pokračování

II. Kasační řízení

[5] Navrhovatel (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel vysvětluje rozpor mezi odůvodněním a grafickým výrokem územního plánu jinak než krajský soud. Domnívá se, že pořizovatel měl skutečně v úmyslu posoudit soulad aktuálního návrhu územního plánu s pokyny pro jeho zpracování a provedené změny ohledně stěžovatelova pozemku opomenul. Na věc se proto podle stěžovatelova názoru uplatní analogicky závěry rozsudku NSS ze dne 8. 1. 2010, čj. 2 Ao 1/2009-74, a napadená část územního plánu by měla být zrušena bez dalšího. Pochybení pořizovatele vedlo k nesrozumitelnosti odůvodnění, navíc vzbudilo dojem, že stěžovatelovým námitkám ke konceptu bylo vyhověno a jeho pozemek je součástí plochy výroby a skladování. V odůvodnění územního plánu ani v jeho předcházejících verzích předložených k veřejnému projednání není žádná další zmínka o změnách v zařazení pozemku v jednotlivých fázích projednávání územního plánu; odůvodnění neobsahuje ani informace o stanovisku a požadavcích orgánu ochrany přírody a krajiny. Stěžovatel spoléhal na to, že jeho požadavkům bylo vyhověno, neúčastnil se tedy veřejných projednání ani proti návrhu nevznese námitky. Stěžovatelova procesní pasivita byla způsobena pochybením pořizovatele, což musí jít k tíži odpůrce, nikoli stěžovatele. Stěžovatel rovněž poukazuje na komplikovanost procesu přijímání územně plánovací dokumentace a tvrdí, že vzhledem k okolnostem projevoval dostatečnou bdělost a obezřetnost při ochraně svých práv.

[6] Stěžovatel setrval na svém názoru, že orgán ochrany přírody a krajiny nedostatečně a nepřesvědčivě odůvodnil své požadavky a zejména nevysvětlil, proč je uplatňuje jen k některým pozemkům, a k jiným pozemkům stejných kvalit nikoli.

[7] Stěžovatel nesouhlasí s tím, jaké důsledky krajský soud vyvodil z případného nezveřejnění pozvánky na zasedání zastupitelstva způsobem umožňujícím dálkový přístup. Krajský soud kvůli objasnění této otázky nevedl dokazování, stěžovatel však kvalifikovaně osvědčil, že pozvánka není zveřejněna v elektronickém archivu odpůrce, a je tak na odpůrci, aby prokázal, že pozvánka byla zveřejněna včas. Podle stěžovatele je nerozhodné, že zastupitelé schválili návrh územního plánu jednomyslně. Pokud nebylo zastupitelstvo včas svoláno, byl porušen zákon a stěžovatel byl připraven o poslední možnost zjistit skutečný stav návrhu a požadovat případně jeho úpravu a zamítnutí. Stěžovatel nebyl řádným a zákonným způsobem vyrozuměn o konání zastupitelstva, které rozhodlo o záležitosti týkající se stěžovatelova majetku.

[8] Stěžovatel chápe odůvodnění krajského soudu v bodě 39 rozsudku tak, že subjektivní překážky účasti na veřejných projednáních by mohly vést k úspěchu návrhu. S ohledem na to se stěžovatel domnívá, že měl být soudem řádně poučen, aby vylíčil, jaké subjektivní překážky mu bránily v účasti na veřejných projednáních. Podle stěžovatele se mělo ve věci konat jednání. Jestliže krajský soud vyhodnotil stěžovatelův souhlas s rozhodnutím věci bez jednání jako podmíněný úkon, ke kterému nelze přihlížet, znamená to, že souhlas nebyl platně dán, nikoli že soud má v rozporu se skutečností ignorovat, že se stěžovatel vyjádřil k otázce rozhodování bez jednání. Za takové situaci

nepřipadá použití § 51 s. ř. s. v úvahu. Krajský soud podle stěžovatele zatížil řízení vadou, která měla vliv na rozhodnutí ve věci. Stěžovatel má totiž kromě objektivních právních důvodů neúčasti na jednání též důvody subjektivní (pracovní a zdravotní). K prokázání subjektivních důvodů stěžovatel předkládá dokumenty a navrhuje provedení svého výsledku.

[9] Odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvádí, že pozvánka na zasedání zastupitelstva obce byla řádně vydána a publikována a není povinností odpůrce uchovávat potvrzení v elektronickém veřejně dostupném archivu. Odpůrce nadto nesouhlasí se stěžovatelovým závěrem, že nevyvěšení pozvánky v elektronické podobě způsobuje neplatnost usnesení. Zejména však navrhovatel vyslovuje pouze pochybnost a obrací se na soud, aby tuto pochybnost ověřil. Takový postup je podle odpůrce v rozporu s § 101d odst. 1 s. ř. s. Krajský soud správně nepřistoupil k dokazování zveřejnění pozvánky, neboť tato věc pro stěžovatele ve výsledku neznamenala žádnou újmu na právech. Odpůrce dále poukázal na judikaturu NSS, podle které se soudy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace jako politického dokumentu obce řídí zásadou zdrženlivosti. Na rozdíl od krajského soudu považuje odpůrce za spornou rovněž aktivní legitimaci stěžovatele k podání návrhu na zrušení části opatření, neboť již předchozí územní plán řadil stěžovatelův pozemek mezi zemědělské plochy; nyní napadený územní plán tedy nepředstavuje žádnou změnu.

[10] Stěžovatel v replice setrval na svém. Zdůraznil, že logicky nedisponuje důkazem o negativní skutečnosti a právě odpůrce je povinen prokázat, že splnil svou povinnost. K otázce dokazování odkázal stěžovatel na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2007, čj. 11 Ca 27/2007-75. Trvá na tom, že není marginálním pochybením, nerespektovali-li pořizovatel složitá procesní pravidla pro územní plánování, a naopak nelze přičítat stěžovateli k tíži, spoléhal-li se na ně. Svou aktivní legitimaci spatřuje stěžovatel ve skutečnosti, že vlastní pozemek dotčený územním plánem, bez ohledu na určení pozemku v předchozím územním plánu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] NSS předně konstatuje, že stěžovatel byl aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Aktivní legitimaci zakládá skutečnost, že územní plán upravuje způsob využití stěžovatelova pozemku a stanovuje stěžovateli omezení při výkonu jeho vlastnických práv k pozemku (srov. bod 35 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, které cituje rovněž krajský soud). Není podstatné, jestli nový územní plán odpůrce řadí stěžovatelův pozemek do stejné kategorie, ve které byl zařazen před již před jeho vydáním. Opačný výklad nemá oporu v zákoně a vedl by k tomu, že vlastníci pozemků, kteří byli za předchozí úpravy dotčeni na svých právech stejným způsobem jako v nově schválené úpravě, by se proti této nové úpravě nemohli bránit u soudu.

[13] NSS dále posoudil rozsudek krajského soudu v mezích kasačních námitek. Vzal přitom v úvahu závěry rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98,

pokračování

č. 740/2006 Sb. NSS, podle kterých posouzení opatření obecné povahy spočívá v přezkumu: 1) pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) otázky, zda správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy meze své působnosti, 3) otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, 4) obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, 5) obsahu opatření obecné povahy z hlediska přiměřenosti.

[14] Stěžovatel namítá skutečnosti, které spadají do bodů 3), 4) a 5). NSS se k nim vyjádří v pořadí, v jakém je vznesl stěžovatel, resp. v jakém se s nimi vypořádal krajský soud.

[15] Ze správního spisu a soudních spisů vyplývá následující chronologický postup při přijímání územního plánu:

- Dne 26. 4. 2007 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o pořízení územního plánu. V únoru roku 2011 byl vypracován návrh zadání územního plánu, v němž byl stěžovatelův pozemek zařazen do rozvojové lokality. Orgán ochrany přírody a krajiny uplatnil k návrhu zadání dne 20. 4. 2011 stanovisko a požadoval redukci lokality určené pro komerční účely. Stěžovatel k návrhu zadání uplatnil připomínky, které se však netýkaly jeho sporného pozemku.
- Dne 30. 11. 2011 schválilo zastupitelstvo obce zadání územního plánu, v němž lokalita určená pro rozvoj nezahrnuje stěžovatelův pozemek.
- Dne 17. 10. 2012 se konalo veřejné projednání konceptu územního plánu. Koncept obsahoval rozvojovou lokalitu VS1 určenou pro výrobu, obchod a služby bez stěžovatelova pozemku. Stěžovatelův pozemek byl v této fázi projednávání vymezen jako zemědělská plocha.
- Dne 1. 11. 2012 vznesl stěžovatel ke konceptu námitky a připomínky, v nichž se mimo jiné domáhal zařazení svého pozemku do lokality VS1.
- Dne 5. 12. 2013 schválilo zastupitelstvo odpůrce pokyny pro zpracování návrhu územního plánu. Vyplývá z nich (str. 9, bod 2.3.5.), že stěžovatelova námitka byla akceptována.
- Místostarostka odpůrce informovala stěžovatele přípisem ze dne 10. 1. 2014 o tom, že zastupitelstvo vyhovělo požadavku na rozšíření lokality VS1 o stěžovatelův pozemek.
- Na základě pokynů byl zpracován *návrh územního plánu*, který byl *veřejně projednán* dne 30. 6. 2014. Stěžovatelův pozemek byl v návrhu zařazen do lokality VS1. Stěžovatel se neúčastnil veřejného projednání, nevznesl proti návrhu námitky ani připomínky.
- Dne 7. 7. 2014 uplatnil k návrhu stanovisko orgán ochrany přírody a krajiny, který vyjádřil nesouhlas s rozšířením lokality VS1 a žádal o zachování rozsahu lokality podle konceptu. Pořizovatel stanovisku vyhověl: z listin založených ve spisu se jeví, že pojal úmysl upravit návrh územního plánu v tomto duchu, tj. vyjmout stěžovatelův pozemek z ploch VS1 a zařadit jej mezi zemědělské plochy.
- Dne 29. 6. 2015 se konalo *opakované veřejné projednání upraveného návrhu územního plánu*, na kterém stěžovatel nebyl přítomen ani proti upravenému návrhu nevznesl námitky nebo připomínky. Podle zápisu z veřejného projednání

zpracovatel návrhu během jednání sdělil, že mezi hlavní změny oproti dříve projednanému návrhu patří mimo jiné „zmenšení rozlohy ploch BV4, SP1 a VS1. Tyto úpravy vyplynuly z výsledků veřejného projednání z června 2014 (námitky, připomínky, stanoviska a ostatní vyjádření)“. V seznamu stanovisek, námitek a připomínek podaných před veřejným projednáním není jmenováno stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny ze dne 7. 7. 2014. Od té doby zařazení stěžovatelova pozemku nedoznalo změn.

- Dne 5. 9. 2016 se konalo *druhé opakované veřejné projednání*, kterého se stěžovatel rovněž nezúčastnil ani proti návrhu nevznese námitky či připomínky.
- Dne 18. 1. 2017 schválilo zastupitelstvo odpůrce vydání územního plánu.

III. A. Obsah textové části odůvodnění územního plánu a jeho návrhů a stěžovatelova procesní pasivita

[16] Stěžovatel napadá způsob, kterým krajský soud vysvětlil tvrzený rozpor mezi textovým odůvodněním a grafickým výrokem územního plánu. Nesouhlasí také s důsledky, které krajský soud přiřkl nesrovnalostem v textovém odůvodnění a které vyvodil ze stěžovatelovy procesní pasivity v průběhu rozhodné části procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

[17] Návrh územního plánu z dubna roku 2014, který byl veřejně projednán dne 30. 6. 2014, obsahuje v odůvodnění textové části (část L) kapitolu „Vyhodnocení souladu s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu“, jejíž součástí je podkapitola „2.3. Požadavky vyplývající z akceptovaných námitek oprávněných osob“. Bod 2.3.5. zní: „Plochu VS1 rozšířit o pozemek p. č. X. Lokalita VS1 byla rozšířena o pozemek p. č. X, k. ú. Kostelec nad Černými lesy.“ Tutéž formulaci obsahuje upravený návrh územního plánu ze září 2014, veřejně projednaný dne 29. 6. 2015, návrh z června roku 2016 předložený k druhému opakovanému veřejnému projednání dne 5. 9. 2016 i výsledný schválený územní plán. Ačkoli byl stěžovatelův pozemek mezi prvním veřejným projednáním a opakovaným veřejným projednáním návrhu vyňat z plochy VS1, v citované části odůvodnění se to neprojevovalo. Požadavek na zmenšení plochy VS1 vyplývající ze stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny ze dne 7. 7. 2014 se neprojevil ani v podkapitole „2.1. Požadavky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů a krajského úřadu“ návrhů územního plánu od září 2014 až po schválenou verzi. Od zářijového návrhu stěžovatelův pozemek pouze není zařazen v tabulce zaznamenávající přehled rozvojových ploch s uvedením záborů ZPF mezi parcelami lokality VS1.

[18] Krajský soud konstatoval, že schválený územní plán je v rozporu s částí II odst. 1 písm. b) bodem 2 přílohy 7 vyhlášky o územně plánovací dokumentaci, podle které obsahuje textová část odůvodnění územního plánu zejména vyhodnocení splnění požadavků zadání, popřípadě *vyhodnocení souladu s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu* v případě postupu podle § 51 odst. 3 stavebního zákona. Územní plán odpůrce totiž obsahuje vyhodnocení souladu s pokyny nikoli oproti výslednému územnímu plánu, ale oproti prvnímu návrhu územního plánu z června roku 2016. Jedním dechem však krajský soud dodal, že se tato nezákonnost nepromítla do stěžovatelových práv, jelikož stěžovatel nepodal námitky proti upravenému návrhu územního plánu při opakovaném veřejném projednání, tedy sám svá práva neuplatňoval. Pokud by tak stěžovatel učinil a odpůrce by námitkám nevyhověl, bylo by zde

pokračování

individualizované rozhodnutí o námitkách, které by odůvodňovalo nutnost zásahu do stěžovatelových práv a které by mohl krajský soud přezkoumat.

[19] NSS má na rozdíl od krajského soudu za to, že se odpůrce dotkl stěžovatelových práv tím, že uvedl v textové části odůvodnění návrhů územního plánu a v jeho výsledné verzi nesprávné a neaktuální údaje. NSS na základě rozsudku ze dne 8. 1. 2010, čj. 2 Ao 1/2009-74, č. 740/2006 Sb. NSS, vyslovil následující právní větu:

„Úspěšnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze spojovat s aktivitou navrhovatele v průběhu projednávání změny územního plánu (§ 31 zákona č. 50/1976 Sb.) za situace, kdy je mezi textovou a grafickou částí územně plánovací dokumentace rozpor, v jehož důsledku není při běžné pozornosti dotčené osoby zřejmé, že se změna týká jejího pozemku.“

Tyto právní závěry lze obdobně uplatnit i na nyní posuzovanou věc. Při prvním veřejném projednání návrhu byl stěžovatelův pozemek zařazen do lokality VS1, stěžovatel neměl důvod podávat proti návrhu námitky. Stěžovatelův pozemek byl vyňat z ploch VS1 na základě stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny před opakovaným veřejným projednáním, od té doby se již určení pozemku nezměnilo. Změna se ovšem neprojevila v kapitole *Vyhodnocení souladu s pokyny pro zpracování návrhu územního plánu* v textové části upravených návrhů. Upravené návrhy územního plánu byly před opakovanými veřejnými projednáními doručovány veřejnou vyhláškou a byly veřejně dostupné. První návrh územního plánu výslovně zmiňoval, že ke stěžovatelově námitce ke konceptu byl stěžovatelův pozemek oproti konceptu v návrhu zařazen do lokality VS1, pozdější upravené návrhy uváděly totéž. Jinou zmínku o stěžovatelově pozemku textová část odůvodnění návrhů ani výsledného územního plánu neobsahuje (vyjma tabulky týkající se záborů ZPF). Stěžovateli proto nelze vyčítat, spolehl-li se na citované informace v textovém odůvodnění, neboť z nich skutečně není zřejmé, že jeho pozemek se nakonec v lokalitě VS1 nenachází – právě naopak.

[20] NSS souhlasí s tím, že rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu lze nakonec vysvětlit výkladem, jak to činí krajský soud. Ostatně stěžovatel brojí proti výslednému určení pozemku podle územního plánu mimo lokalitu VS1. Konečné zařazení pozemku vyplývá jak z výkresu, tak ze správního spisu: ze stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny ze dne 7. 7. 2014 (*„požadujeme, vzhledem k tomu, že jsou plochy umístěné do volné krajiny, jejich ponechání v rozsahu konceptu ÚP města“*), z vyhodnocení stanoviska pořizovatelem (Plocha VS1: *„zmenší se“*), ze zápisu z dohodovacího řízení ze dne 6. 8. 2014 (*„plocha VS1 bude redukována na původní rozsah“*), ze zápisu z opakovaného veřejného projednání [projektant sdělil, že *„hlavní změnu oproti dříve projednanému návrhu představuje (mimo jiné) zmenšení rozlohy ploch BV4, SP1 a VS1. Tyto úpravy vyplynuly z výsledků veřejného projednání z června 2014 (námitky, připomínky, stanoviska a ostatní vyjádření).“*]. Nesrovnalosti v textové části odůvodnění tak vznikly nejspíše tím, že pořizovatel opomněl další verze návrhů i konečného územního plánu aktualizovat poté, co byla lokalita VS1 zmenšena mimo jiné o stěžovatelův pozemek.

[21] Podstatné však je, jaké toto pochybení mělo důsledky pro stěžovatele. Nelze totiž očekávat, že stěžovatel bude jako laická dotčená osoba při běžné pozornosti nahlížet do značně rozsáhlého správního spisu a pátrat v něm po roztroušených údajích týkajících se

jeho pozemku (údaje vztahující se konkrétně ke stěžovatelovu pozemku se stejně ve správním spise nenacházejí, pouze k lokalitě VS1 jako celku), když z veřejně dostupných upravených návrhů územního výslovně vyplývá, že stěžovatelově námitce ke konceptu bylo vyhověno a pozemek je zařazen v lokalitě VS1. Za této situace je pochopitelné, že stěžovatel již nezkoumal zařazení svého pozemku v grafické části, neúčastnil se opakovaných veřejných projednání ani nepodal proti upravenému návrhu územního plánu námitky. Stěžovatel měl při přiměřené péči o svá práva důvodně za to, že jeho pozemek nedoznal oproti prvnímu veřejnému projednání změn.

[22] NSS uzavírá, že nelze stěžovateli vyčítat jeho procesní pasivitu v průběhu projednávání územního plánu. Byl to naopak odpůrce, který stěžovateli svým pochybením v textové části odůvodnění návrhů územního plánu podstatně ztížil možnost uplatnit práva v rozhodné fázi projednávání, tedy podat námitky a získat o nich individualizované rozhodnutí, které by mohl přezkoumat krajský soud. Tuto vadu může napravit pouze odpůrce, NSS proto ruší územní plán v části, která se týká stěžovatelova pozemku.

III. B. Stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny

[23] Stěžovatel obdobně jako v žalobě namítá, že orgán ochrany přírody a krajiny odůvodnil nedostatečně a nepřesvědčivě své požadavky vyjádřené ve stanovisku ze dne 7. 7. 2014. NSS se zcela ztotožňuje s argumentací krajského soudu uvedenou v bodech 34 a 35 rozsudku a stěžovatele na ni odkazuje. Ze stanoviska jasně vyplývá, že podle orgánu ochrany přírody a krajiny by výstavba za hranicí pozemku p. č. X narušovala krajinný ráz oblasti, odůvodnění stanoviska je jasné a dostatečné. Není povinností orgánu ochrany přírody a krajiny ve stanovisku vysvětlovat své požadavky ve vztahu ke konkrétním pozemkům a vysvětlovat, proč k jiným konkrétním pozemkům tyto své požadavky neuplatňuje. Stěžovatel se může domoci podrobnějšího vysvětlení vztahu ke svému pozemku, podá-li námitky při novém projednávání zrušené části územního plánu.

III. C. Zveřejnění pozvánky způsobem umožňujícím dálkový přístup

[24] NSS nemá výhrady ani proti tomu, jaké důsledky krajský soud vyvodil z případného nezveřejnění pozvánky na zasedání zastupitelstva způsobem umožňujícím dálkový přístup. Krajský soud správně dovedl, že pozvánka na zastupitelstvo odpůrce měla být zveřejněna i tímto způsobem (viz body 41 a 42 rozsudku krajského soudu). Pokud však pozvánka takto zveřejněna nebyla a stěžovateli bylo v důsledku toho znemožněno účastnit se jako veřejnost zasedání zastupitelstva odpůrce, při němž bylo schváleno vydání územního plánu (o čemž NSS pochybuje, jelikož stěžovatel vyjadřuje toliko pochybnost o nezveřejnění pozvánky způsobem umožňujícím dálkový přístup), nezpůsobuje to neplatnost (části) územního plánu.

[25] Podstatné je, zda bylo stěžovateli umožněno účastnit se příprav územního plánu a vznášet k navrhovanému řešení námitky a připomínky ve fázi, ve které se s podobou územního plánu ještě pracovalo a návrh územního plánu se měnil na základě stanovisek dotčených orgánů a námitek a připomínek dotčených osob. V té době se totiž odpůrce musel s podanými námitkami a připomínkami dotčených osob vypořádat, na rozdíl od zastupitelstva obce při schvalování usnesení o vydání územního plánu. Jak uvádí krajský

pokračování

soud, vyjadřuje-li veřejnost přítomná na zasedání námitky, má zastupitelstvo pouze politickou odpovědnost za jejich vypořádání. Možnost stěžovatele zvrátit vydání územního plánu až na zasedání byla spíše teoretická. Za těchto okolností a v souladu se zásadou zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace obce nemůže NSS dospět k jinému závěru, než že případné nezveřejnění pozvánky též způsobem umožňujícím dálkový přístup není důvodem pro zrušení části územního plánu. Nebylo tedy ani nutné, aby krajský soud dokazoval, zda byla pozvánka zveřejněna. NSS zrušil část územního plánu právě z toho důvodu, že pochybením odpůrce byla stěžovateli podstatně ztížena účast na rozhodné fázi přípravy plánu; argumentaci krajského soudu v bodě 43 rozsudku však považuje NSS za správnou.

III. D. Subjektivní důvody neúčasti na jednání zastupitelstva; otázka jednání před krajským soudem

[26] Stěžovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem navrhuje prokazovat subjektivní důvody své neúčasti na veřejných projednáních, namítá porušení poučovací povinnosti krajským soudem a nesprávné posouzení svého (ne)souhlasu s rozhodnutím věci bez jednání.

[27] Jelikož NSS zrušil rozsudek krajského soudu i část opatření obecné povahy, vyjádří se k těmto námitkám jen velmi stručně. Obecně platí, že procesní pasivita v průběhu projednávání územního plánu může být způsobena jak subjektivními, tak objektivními faktory a její význam pro úspěšnost žaloby má soud hodnotit s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2397/2011 Sb. NSS). Je však na stěžovateli, aby tyto jak objektivní, tak subjektivní důvody tvrdil a uplatňoval v řízení před krajským soudem, nikoli před NSS (srov. § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.). Krajský soud nemá poučovat stěžovatele o tom, jaké skutečnosti má tvrdit. S ohledem na výsledek řízení pokládá NSS za bezúčelné zabývat se čistě procesní otázkou účinků podmíněného souhlasu s rozhodnutím věci bez jednání.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení části napadeného územního plánu odpůrce, zrušil NSS současně tuto část územního plánu [§ 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s.].

[29] Jelikož NSS zrušil jak rozhodnutí krajského soudu, tak část opatření obecné povahy, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s.

[30] Odpůrce ve věci neměl úspěch, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovateli přísluší celková náhrada nákladů řízení ve spočívající v částce 10 000 Kč za soudní poplatky (5 000 Kč za návrh na zrušení opatření obecné povahy a 5 000 Kč za kasační stížnost) a v částce 17 000 Kč představující odměnu advokátovi.

[31] Odměna náleží podle § 11 advokátního tarifu za pět úkonů právní služby podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) – převzetí věci, návrh na zrušení opatření obecné povahy, replika k vyjádření odpůrce ze dne 18. 10. 2018; v kasačním řízení pak kasační stížnost a replika k vyjádření odpůrce ze dne 26. 2. 2019. Za tyto úkony patří advokátovi mimosmluvní odměna ve výši $5 \times 3\,100$ Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je pak třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady $(5 \times 3\,100 + 5 \times 300 =)$ 17 000 Kč.

[32] Celkem tak náklady řízení činí 27 000 Kč. Uvedenou částku je odpůrce povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu