



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky, soudce Jana Kratochvíla a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatele: **Reichenberg z. s.**, Komenského 87/3, Liberec, zast. advokátem JUDr. Martinem Janákem, Sedláčkova 212/11, Plzeň, proti odpůrkyni: **obec Janov nad Nisou**, Janov Nad Nisou 520, zast. obecným zmocněncem Mgr. J. F., Ph.D., o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 2. 3. 2020, čj. 64 A 6/2019-75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku I rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 2. 3. 2020, čj. 64 A 6/2019-75, **se zamítá.**
- II. Výrok II rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 2. 3. 2020, čj. 64 A 6/2019-75, **se ruší** a věc se v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se u krajského soudu domáhal zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Janov nad Nisou. Pro případ, že by krajský soud nezrušil celý územní plán, požadoval navrhovatel jeho zrušení alespoň v rozsahu vymezených ploch N.222 a VP 1.1. Krajský soud návrh na zrušení celého územního plánu i na zrušení územního plánu v rozsahu vymezených ploch N.222 a VP 1.1 rozsudkem ze dne 2. 3. 2020 zamítl.

[2] Z procesu přijímání územního plánu jsou pro posuzovaný případ podstatné následující skutečnosti. O pořízení nového územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně dne 24. 6. 2009. Upravený návrh zadání územního plánu byl schválen dne 8. 9. 2010. Společné jednání o návrhu územního plánu se konalo dne 3. 3. 2014. Veřejné projednání návrhu územního plánu proběhlo dne 11. 11. 2015. Opakované veřejné projednání návrhu územního plánu se konalo dne 14. 8. 2017. Územní plán schválilo zastupitelstvo odpůrkyně dne 19. 9. 2018.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

II. A Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost.

[4] Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, který údajně pominul jeho námitky a nezabýval se jeho argumentací ohledně nedostatečné ochrany přírody a krajiny. Konkrétně stěžovatel namítá, že se krajský soud nezabýval rozporem ploch s koncepčními dokumenty (především koncepčním dokumentem Preventivní hodnocení krajinného rázu území – studie CHKO Jizerské hory), nezabýval se otázkou, zdali jsou nově vymezené plochy nezbytné, nezabýval se ani tím, jestli nově vymezené plochy nenarušují kulturní prostředí památky – kapličky umístěné na pozemku p. č. 453 a dále pak historického křížku na pozemku p. č. 756/3.

[5] Dále stěžovatel namítá podstatné rozpory mezi zadáním územního plánu a jeho konečnou podobou. V posuzované věci nelze podle stěžovatele vycházet z rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, jak učinil krajský soud. Stěžovatel se totiž nedomáhal, aby znění územního plánu a jeho konečná podoba byly totožné. Zásadní rozdíly mezi zadáním územního plánu a jeho konečnou podobou namítal pouze ve vztahu k plochám N.222 a VP 1.1. Jednotlivé rozdíly konkrétně vyjmenoval, což zopakoval i v kasační stížnosti.

[6] Zastupitelstvo odpůrkyně podle stěžovatele ani neschválilo instrukce k dopracování návrhu územního plánu k veřejnému projednání a k úpravě návrhu před opakovaným veřejným projednáním z let 2015 a 2016. Z obsahu instrukcí ani neplynulo, kdo je zpracoval a kdy a kým byly vydány.

[7] Krajský soud také odmítl provést důkaz zvukovým záznamem ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 19. 9. 2018. Vady v zápise z tohoto zasedání krajský soud nesprávně považuje pouze za vady technické, jež nevedou k nezákonnosti územního plánu.

[8] Dále stěžovatel namítl, že mu krajský soud vytkl, že nijak nepolemizoval se stanovisky dotčených orgánů. Stěžovateli však tato stanoviska nebyla před nahlášením do soudního spisu známa. Nebyla publikována ani na úřední desce. Stěžovatel vznesl pouze námitky týkající se rozporu územního plánu se stanovisky Agentury ochrany přírody a krajiny. Ty však shledal krajský soud opožděnými, neboť je stěžovatel uplatnil až při jednání před krajským soudem. Podle svého názoru však stěžovatel pouze upřesňoval argumentaci uvedenou již v návrhu na zrušení územního plánu.

pokračování

[9] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by přípustné využití ploch N.222 a VP 1.1. bylo v územním plánu stanoveno striktně. Podle stěžovatele je tomu právě naopak.

[10] Dále stěžovatel namítá, že krajinný ráz je exaktní stav, jenž se neodvíjí od subjektivních zájmů stavebníka. Z pohledu krajinného rázu tedy nemůže být relevantní, jaká osoba je stavebníkem a jaký je účel stavby, jak se mylně domnívá krajský soud v napadaném rozsudku. Při posuzování krajinného rázu se nemůže jednat o diametrálně odlišnou situaci u nedaleké plochy pozemku p. č. 763/1 pouze z důvodu, že na tomto pozemku bylo žádáno o vymezení zastavitelné plochy pro soukromé bydlení, kdežto stavby na plochách N.222 a VP 1.1. mají sloužit veřejnosti. Podle názoru stěžovatele je diskriminační, pokud záměr drobné stavby k bydlení na pozemku p. č. 763/1 je shledán jako výrazný zásah do životního prostředí a krajinného rázu, kdežto naddimenzovaná stavba na nově vymezených plochách N.222 a VP 1.1. nikoli.

[11] Krajský soud pak námitku ohledně zvýšení turistického ruchu posoudil pouze z pohledu přiměřenosti, opomněl se však zabývat zákonností námítky s ohledem na právo na příznivé životní prostředí.

[12] Konečně stěžovatel namítá, že mu krajský soud uložil povinnost nahradit odpůrkyni náklady řízení ve výši 3 100 Kč. Odpůrkyně tento požadavek vznesla až den po soudním jednání a vyhlášení rozsudku. Stěžovateli nebylo umožněno se k požadovanému nároku vyjádřit. Dále stěžovatel namítá, že odpůrkyně neprokázala skutečné vynaložení nákladů a jejich účelnost.

II. B Vyjádření odpůrkyně

[13] Podle odpůrkyně není kasační stížnost důvodná; navrhuje ji zamítnout. Instrukce k dopracování návrhu územního plánu jsou podle ní interními dokumenty mezi pořizovatelem a zpracovatelem územního plánu, které nemusí být schváleny zastupitelstvem. Ohledně odchýlení se územního plánu od jeho zadání odpůrkyně odkázala na judikaturu NSS, podle které je tvorba územního plánu dynamickým procesem; se stěžovatelem navíc ani nesouhlasí, že by se finální územní plán výrazně odchyloval od původního zadání. Dále odpůrkyně nabídla obsáhlou argumentaci, podle níž jsou plochy N.222 i V 1.1 plně v souladu s nároky kladenými na ochranu přírody a nároky kladenými dalšími správními orgány. Proces přijímání územního plánu byl zákonný – především byly splněny jeho hlavní cíle, tedy že územní plán byl přijímán transparentně a příslušné subjekty, včetně veřejnosti, se k němu mohly v příslušných fázích dostatečně vyjádřit. Jako nedůvodnou označila odpůrkyně i námitku, která se týkala náhrady nákladů řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Kasační stížnost je důvodná pouze částečně, a to ve vztahu k výroku o náhradě nákladů řízení.

[15] Povahu soudního přezkumu územně plánovací dokumentace NSS v nedávné době shrnul např. v rozsudku ze dne 20. dubna 2022, čj. 10 As 226/2019-51, bod 21. V souladu

s tímto rozsudkem NSS konstatuje, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy. Soud může podle okolností zrušit i část územního plánu, pokud to umožňuje charakter napadeného aktu. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Soudům proto nepřisluhuje přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že územní plán určuje využití konkrétního území, může zasáhnout i do vlastnických práv či jiných věcných práv. NSS k tomu již dříve upřesnil, že zásahy do těchto práv musí být ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, musí být co nejvíce šetrné a nezbytné, musí vést rozumně k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Při vytváření územního plánu jsou proto správní orgány povinny řídit se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[16] Dále NSS připomíná svůj rozsudek ze dne 21. 8. 2020, čj. 6 As 270/2019-38, body 9 a 10, ve kterém uzavřel, že jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy (územnímu plánu) včas námitky ani připomínky, může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy procesní (typicky porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (typicky porušení ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí). Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní.

[17] Stěžovatel podal po opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu dne 21. 8. 2017 námitku č. 29. Touto námitkou však napadal části návrhu územního plánu, které nebyly od původního veřejného projednání měněny. Na opakovaném veřejném projednání se však upravený návrh územního plánu projedná pouze „v rozsahu těchto úprav“, jak vyplývá ze znění § 53 odst. 2 stavebního zákona (viz též bod 43 rozsudku krajského soudu). Vzhledem k tomu k této námitce nebylo přihlíženo (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, čj. 8 As 121/2015-53, bod 35). V soudním řízení tedy

pokračování

stěžovatel nemohl napadat proporcionalitu přijatého řešení. Z důvodu stěžovatelovy pasivity při původním veřejném projednání se NSS tedy nemohl zabývat námitkami ohledně toho, že záměr stavby k bydlení na sousedním pozemku p. č.763/1 ve vlastnictví členů stěžovatele má představovat výrazný vliv na životní prostředí a krajinný ráz, kdežto vymezení nových ploch N.222 a VP 1.1 o tomto vlivu mlčí. Dále se NSS nemohl zabývat ani případným narušením krajinného rázu okolí kapličky v Hraběticích a historického křížku na pozemku p. č. 756/3, jakož i možným zvýšením imisí, které dle stěžovatele není nezbytné, neboť dostatečné technické zázemí se nachází již v centru Hrabětic. V těchto případech by totiž NSS musel posuzovat právě proporcionalitu přijatého řešení.

[18] Konečně NSS upozorňuje stěžovatele, že žalobní (resp. kasační) body musí v zájmu jejich projednatelnosti dosahovat určité kvality. K formulaci žalobních bodů se podrobně vyjádřil např. rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, v němž mj. uvedl: *„Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“* Tyto závěry rozšířeného senátu lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel však v kasační stížnosti několikrát předkládá pouze naprosto obecné konstatování typu: *„Krajský soud dle bodu 48 překvapivě charakterizoval obranu stěžovatele proti územnímu plánu jako jeho odpor ke zkvalitnění zázemí pro veřejnost s odkazem na zásah do přírodních a kulturních hodnot z důvodů plánované stavby technického zázemí parkoviště. Takové zjednodušující odůvodnění krajského soudu je pro stěžovatele značně překvapivé.“* Takovouto obecnou polemiku však nelze považovat za kasační bod. NSS se proto mohl vyjádřit jen k té stěžovatelově argumentaci, ve které bylo možné shledat konkrétní kasační bod.

III. A Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný

[19] Tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku se NSS standardně zabývá nejdříve. Důvodnost této námitky totiž může mít vliv na přezkoumatelnost věcných závěrů krajského soudu.

[20] Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku především z důvodu, že se krajský soud nezabýval rozporem ploch s koncepčními dokumenty zajišťujícími ochranu přírody a krajiny a nezabýval se otázkou, zdali jsou nově vymezené plochy nezbytné.

[21] Tato námitka není důvodná. Krajský soud se těmito námitkami stěžovatele zabýval v bodech 46 – 50 svého rozsudku. Proti argumentaci stěžovatele tedy postavil vlastní právní názor, v jehož konkurenci žalobní námitky jako celek neobstojí (např. rozsudky NSS ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72, nebo ze dne 29. 3. 2017, čj. 10 As 304/2016-58, bod 8). Takový postup shledává dlouhodobě ústavně konformním i Ústavní soud (např. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). O tom, že se krajský soud k těmto námitkám dostatečně vyjádřil, ostatně svědčí i to, že stěžovatel v kasační stížnosti s jeho závěry dále polemizuje. NSS částečně souhlasí se stěžovatelem, že krajský

soud výslovně nevypořádal námitku ohledně rozporu územního plánu s koncepčním dokumentem Preventivní hodnocení krajinného rázu území – studie CHKO Jizerské hory, tato námitka však byla vypořádána souhrnně s ostatními v bodu 47 rozsudku krajského soudu.

[22] Stěžovatel namítal též podstatné rozpory mezi zadáním územního plánu a jeho konečnou podobou. Na posuzovaný případ podle stěžovatele nelze použít rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, který aplikoval krajský soud. Stěžovatel se před krajským soudem totiž nedomáhal dodržení identického znění zadání územního plánu s jeho konečnou podobou; zásadní rozdíly mezi zadáním územního plánu a jeho konečnou podobou namítal pouze ve vztahu k plochám N.222 a VP 1.1. Jednotlivé rozdíly navíc konkrétně vyjmenoval, což zopakoval i v kasační stížnosti. Závěry krajského soudu považuje za zjednodušující a nereagující na jeho námitky.

[23] NSS konstatuje, že souladem zadání územního plánu a finálního územního plánu se krajský soud zabýval v bodu 33 svého rozsudku a NSS s jeho hodnocením souhlasí. Podle § 50 odst. 1 stavebního zákona *na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu*. Výkladem tohoto ustanovení se NSS již vícekrát zabýval, krajský soud z této judikatury správně vyšel a správně přitom použil právě rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169. Podle tohoto rozsudku *„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“*. NSS nevidí žádný důvod, proč by tento rozsudek nebyl použitelný i v této věci. Jeho podstatou přece je, že tvorba územního plánu je dynamickým procesem, tudíž se návrh územního plánu může od jeho původního zadání v rozumné míře lišit. Není přitom nijak rozhodné, zdali stěžovatel namítá rozpor mezi zadáním a návrhem jako celkem, či pouze ohledně konkrétních ploch. Jak navíc dále uvádí citovaný rozsudek, různé procesní subjekty (včetně stěžovatele) disponují během procesu přijímání územního plánu různými procesními nástroji, kterými mohou ovlivňovat jeho finální podobu. Konečně je pravda, že nesoulad mezi zadáním územního plánu a finálním územním plánem namítal stěžovatel toliko obecně, když v bodu 24 návrhu jen převzal určité pasáže ze zadání územního plánu a v bodu 26 návrhu pouze naprosto obecně uvedl, že v územním plánu je řešeno více, než bylo vymezeno v jeho zadání.

[24] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu stěžovatel dále namítal i z důvodu, že krajský soud se podle jeho názoru nezabýval rozporem územního plánu se stanovisky Agentury ochrany přírody a krajiny z let 2010 až 2017. Tuto námitku označil krajský soud jako opožděnou, neboť ji stěžovatel uplatnil až při jednání.

[25] NSS nejprve zdůrazňuje, že se nejedná o nepřezkoumatelnost, neboť krajský soud se k této námitce uvedeným způsobem vyjádřil, může se však jednat o nesprávné právní posouzení krajským soudem, spočívající v nesprávném označení námitky jako opožděné. Ani tato námitka však není důvodná. Stěžovatel v návrhu obecně namítal porušení práva na příznivé životní prostředí, na dalších místech návrhu poté namítal rozpor územního

pokračování

plánu s koncepčními dokumenty – např. Preventivním hodnocením krajinného rázu území – studií CHKO Jizerské hory či plánem péče o Chráněnou krajinnou oblast Jizerské hory období 2011 až 2020, na žádném místě však nezmínil stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny. Rozpor územního plánu s těmito stanovisky, navíc kvůli novému důvodu spočívajícímu v tom, že plocha N.222 nebyla podle stěžovatele nezbytná, čímž Agentura údajně podmiňovala souhlas s vymezením této plochy, namítl stěžovatel skutečně teprve při jednání krajského soudu. I podle NSS se tedy jednalo o opožděně uplatněnou žalobní námitku.

[26] Konečně stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu také z důvodu, že se krajský soud nezabýval argumentací stěžovatele v bodu 33 návrhu. Ta upozorňovala na účelová tvrzení starosty odpůrkyně, který občanům a zastupitelům až do dne konání zastupitelstva tvrdil, že na ploše N.222 je přípustná pouze drobná stavba zázemí parkoviště a nový územní plán zmenšuje danou plochu na orientační velikost 135 m² se zastavitelností max. 25 % (tzn. maximální velikost dané stavby je cca 34 m²). Ovšem 0,135 ha uvedených v územním plánu se rovná 1 350 m², nikoliv pouhých 135 m², a tak navrhovaná zastavěná plocha N.222 dle koeficientu zastavěnosti činí 338 m², nikoliv 34 m². Důvodná není ani tato námitka. Krajský soud se tvrzenými procesními pochybeními v průběhu přijímání územního plánu zevrubně zabýval v bodech 33 – 41 svého rozhodnutí. Krajský soud tedy proti stěžovatelovým námitkám opět představil dostatečné a ucelené právní závěry, s nimiž NSS souhlasí a v podrobnostech na ně odkazuje. Nepřezkoumatelnost jeho rozsudku nezakládá, nevyjádřil-li se krajský soud výslovně k námitkám v bodu 33 návrhu na zrušení územního plánu. Tyto námitky jsou totiž účelové a ničím nepodložené. Stěžovatel především nijak nedokládá, kdy a kde se starosta odpůrkyně údajně dopustil tvrzených nepravd ohledně rozměru plochy. Pouze obecně uvádí „až do dne konání zastupitelstva“. Navíc ve všech dokumentech, které byly v průběhu přijímání územního plánu přijaty a které operují s plochou N.222 je zakotvena výměra tohoto pozemku 0,135 ha. Všechny (ať již dobrovolně či povinně) zúčastněné subjekty tedy měly dostatečnou možnost se seznámit se skutečnou výměrou, s níž návrh územního plánu od počátku a v procesu přijímání neměnně operoval.

III. B *Proces přijetí územního plánu nebyl nezákonný*

[27] Ohledně údajného nezákonného procesu přijetí územního plánu stěžovatel především namítal, že zastupitelstvo odpůrkyně neschválilo instrukce k dopracování návrhu územního plánu k veřejnému projednání a k úpravě návrhu před opakovaným veřejným projednáním z let 2015 a 2016. Z obsahu instrukcí není zřejmé, kdo je zpracoval a kdy a kým byly vydány.

[28] Tato námitka není rovněž důvodná. V bodu 34 přezkoumávaného rozsudku krajský soud stěžovateli správně vysvětlil, že instrukce představují pouze interní dokumenty pořizovatele územního plánu určené zpracovateli územního plánu, kterými pořizovatel reaguje na výsledky společného, resp. veřejného projednání návrhu územního plánu a kterými zpracovateli zadává, jaké změny mají být do návrhu zapracovány. Z § 51 odst. 1 a 53 odst. 1 stavebního zákona neplyne žádný požadavek na schválení instrukcí zastupitelstvem. Ani skutečnost, že z instrukcí není na první pohled zřejmé, kdo je zpracoval a kým byly vydány, není vadou, která by zakládala nezákonnost procesu přijetí

územního plánu. Z pohledu stěžovatele je přece stěžejní, zda jsou výsledky jednání v instrukcích obsaženy a instrukce následně obsaženy v doplněném návrhu územního plánu, ke kterému stěžovatel v další fázi procesu může podávat námitky či připomínky. Tato námitka tak představuje pouze účelovou argumentaci stěžovatele, který se snaží najít jakékoli drobné pochybení, které by snad mohlo navodit dojem nezákonného procesu přijetí územního plánu. V souvislosti s instrukcemi je navíc ve správním spise založena e-mailová komunikace mezi starostou odpůrkyně a zaměstnankyní pořizovatele a dále mezi zaměstnankyní pořizovatele a zpracovatelem, z čehož se dá dostatečně usoudit, že pořizovatel vyhotovil instrukce v součinnosti s odpůrkyní a jejich zpracování svěřil zpracovateli územního plánu.

[29] Krajský soud také odmítl provést důkaz zvukovým záznamem ze zasedání zastupitelstva odpůrkyně ze dne 19. 9. 2018. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že vady v zápise z tohoto zasedání krajský soud nesprávně považuje pouze za vady technické, jež nevedou k nezákonnosti územního plánu. Stěžovatel však provedením právě tohoto důkazu zamýšlel prokázat nezákonnost územního plánu.

[30] NSS konstatuje, že důvodná není ani tato námitka. Z argumentace stěžovatele uvedené v kasační stížnosti vyplývá, že na zasedání zastupitelstva konaném dne 19. 9. 2018, na kterém byl územní plán přijat, stěžovatel zamýšlel pokračovat ve své polemice o nezákonnosti územního plánu. Na tomto zasedání však již bylo pozdě. Podle § 54 odst. 1 stavebního zákona *pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním*. Podle odst. 2 citovaného ustanovení *zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu*. Na zastupitelstvu konaném dne 19. 9. 2018 tedy zastupitelstvo již pouze ověřovalo soulad územního plánu s vypočtenými dokumenty a následně hlasovalo o vydání územního plánu. Nezákonnost územního plánu měl stěžovatel možnost namítat ve své námitce. Jak však NSS uvedl již v bodu 17 tohoto rozsudku, stěžovatel tohoto svého práva nevyužil, resp. využil opožděně. Jakkoli tedy zápis ze zasedání zastupitelstva jistě nebyl perfektní, což ostatně konstatovalo i ministerstvo vnitra, tyto případné vady se míjí se stěžovatelovou argumentací a nemohly založit nezákonnost přijatého územního plánu. Rozhodné je, že územní plán byl zastupitelstvem přijat v poměru 7 hlasů pro a 2 proti. Tato skutečnost nebyla nijak napadena. Namítaná vada spočívala toliko v tom, že zápis ze zasedání zastupitelstva neodpovídal reálnému průběhu. Jestliže byl tedy zápis ze zasedání zastupitelstva stručnější a úplně nezachycoval skutečný průběh zasedání, NSS v tom neshledává vadu vedoucí ke zrušení územního plánu. Právě naopak, podstatnější je, že na zasedání zastupitelstva skutečná rozprava proběhla; to, že nebyla zcela zachycena v zápisu, není bez dalšího vadou značící nezákonnost.

III. C Důvodné nejsou ani ostatní věcné námitky stěžovatele

[31] Ohledně rozporů územního plánu s ochranou přírody a krajiny NSS v první řadě odkazuje na bod 21 tohoto rozsudku, ve kterém dovodil, že se krajský soud tímto posouzením zabýval dostatečně a proti tvrzením stěžovatele postavil dostatečný vlastní názor. NSS také souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel tyto rozpory namítal především

pokračování

velmi obecně (srov. formulace užitá v žalobě jako: „*plánovaná změna plochy není v souladu s plánem péče o Chráněnou krajinnou oblast Jizerské hory období 2011 až 2020*“ či „*plánovaná změna plochy není souladná s uváděnými zásadami a konceptem*“, aniž by stěžovatel v žalobě jakkoli konkrétněji uváděl, čím konkrétně nejsou plochy s uvedenými dokumenty v souladu. Krajský soud tedy postupoval správně, vypořádal-li se s těmito námitkami se stejnou mírou obecnosti, k ničemu jinému mu stěžovatel ostatně ani nedal prostor. NSS navíc se závěry krajského soudu souhlasí, protože ani on nevidí rozpor ploch N.222 a VP 1.1 s obecně formulovaným zadáním územního plánu, koncepčními dokumenty, popřípadě s finálním územním plánem, k němuž stěžovatel neuvedl žádnou konkrétní námitku. Územní plán bezpochyby principy ochrany přírody a krajiny náležitým způsobem zohledňuje: přípustné využití daných ploch je stanoveno velmi striktně, navíc se v obou případech jedná o plochy sloužící veřejnosti v turistickém středisku (shodně bod 47 rozsudku krajského soudu). O obecnosti námitek navíc svědčí i skutečnost, že ohledně obou ploch uplatňoval stěžovatel v žalobě naprosto shodné námitky, jak opět správně konstatoval krajský soud v bodu 46 svého rozsudku.

[32] Ohledně možného využití ploch N.222 a VP1.1 jsou navíc stěžovatelova tvrzení účelová a zavádějící. Plocha N.222 je sice opravdu vymezena jako plocha občanského vybavení – komerční zařízení a hlavním využitím této plochy je občanské vybavení komerčního charakteru (zařízení malá a střední), přípustným využitím poté například stavby a zařízení obchodní, samostatná ubytovací a stravovací zařízení (penziony) a zařízení nevýrobních služeb. Stěžovatel však po celou dobu přehlíží, že v územním plánu jsou stanoveny limity využití plochy: *CHKO zóna III. Služby související pouze s provozem parkoviště, vyjma ubytování*. NSS souhlasí s krajským soudem, že tyto limity jsou stanoveny dostatečně striktně a v souladu s požadavky dotčených orgánů (především Agentury ochrany přírody a krajiny). Plocha navíc sleduje odpůrkyní konstantně proklamovaný cíl zkvalitnění turistických služeb v turisticky exponované oblasti, což je cíl jistě legitimní. Vzhledem k uvedeným limitům podle NSS v území nepřichází v úvahu výstavba například nového penzionu či restaurace, jak po celou dobu nepodloženě tvrdí stěžovatel, což po celou dobu odpůrkyně vyvrací – srov. například její vyjádření k žalobě i ke kasační stížnosti.

[33] Plocha VP 1.1 je vymezena jako plocha veřejných prostranství – veřejná zeleň, jejíž hlavním využitím jsou pozemky veřejných prostranství či veřejná zeleň. Přípustným využitím poté zpevněné plochy pro shromažďování s možností různých občasných aktivit, - dětská hřiště, - lavičky, maximálně altány a přístřešky (do 25 m² zastavěné plochy a 5 m výšky). Ani v tomto vymezení NSS neshledává jakékoli nezákonné, libovolné či excesivně nerozumné počínání odpůrkyně, do kterého by bylo třeba zasahovat.

[34] Jak navíc správně uvedl krajský soud v bodu 50 svého rozsudku, cílem územního plánu není vyřešení konkrétní podoby a rozměrů eventuálně v budoucnu realizované stavby. Územní plán je pouze základním rámcem, na nějž bude navázáno v případném budoucím územním a stavebním řízení. Obavy z naddimenzovanosti možných budoucích staveb na plochách N.222 a V 1.1 jsou v tomto řízení ničím nepodložené a čistě spekulativní. V případě konkrétního stavebního záměru bude provedeno územní a stavební řízení, ve kterém budou opětovně vystupovat příslušné dotčené orgány, které budou posuzovat vhodnost tentokrát již konkrétního stavebního záměru.

[35] Stěžovatel dále namítá, že mu krajský soud vyčetl, že nijak nepolemizoval se stanovisky dotčených orgánů na úseku ochrany přírody a krajiny. Stěžovateli však tato stanoviska nebyla před nahlížením do soudního spisu známa a nebyla ani publikována na úřední desce.

[36] Ani této námitce nelze přisvědčit. Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatel nahlédl do spisu dne 27. 2. 2020, tedy 6 dní před konáním jednání; z předchozího nahlížení se omluvil. Stěžovatel navíc ani neuvedl jakýkoli důvod, proč nenahlédl do příslušných spisů kdykoli dříve. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je stejně jako ostatní řízení vedená podle soudního řádu správního ovládáno zásadou dispoziční, která svěřuje odpovědnost za vymezení sporu a uvedení příslušných argumentů do rukou navrhovatele. NSS proto i zde souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel stanoviska ve skutečnosti nijak nezpochybnil a krajský soud je tedy nemohl nijak přezkoumat.

[37] Dále stěžovatel namítá, že krajinný ráz je exaktní stav, jenž se neodvíjí od subjektivních zájmů stavebníka. Z pohledu krajinného rázu tedy nemůže být relevantní, jaká osoba je stavebníkem a jaký je účel stavby, jak se mylně domnívá krajský soud v napadaném rozsudku. Při posuzování krajinného rázu se nemůže jednat o diametrálně odlišnou situaci u nedaleké plochy pozemku p. č. 763/1 pouze z důvodu, že na tomto pozemku bylo žádáno o vymezení zastavitelné plochy pro soukromé bydlení, kdežto stavby na plochách N.222 a VP 1.1. mají sloužit veřejnosti. Podle stěžovatele je diskriminační, pokud záměr drobné stavby k bydlení na pozemku p. č. 763/1 je shledán jako výrazný zásah do životního prostředí a krajinného rázu, kdežto naddimenzovaná stavba na nově vymezených plochách N.222 a VP 1.1. nikoli.

[38] Tato námitka je směřována proti bodu 48 rozsudku krajského soudu a NSS konstatuje, že i tato námitka dezinterpretuje závěry krajského soudu. V tomto bodu krajský soud pouze příkladmo uváděl, že v jednom (tomto) řízení se předsedkyně stěžovatele domáhá zrušení územního plánu, resp. jeho částí, z důvodu údajných přílišných zásahů nové veřejné infrastruktury do přírodních a krajinných hodnot, ve druhém řízení se předsedkyně stěžovatele snaží domoci možnosti stavby soukromého rodinného domu v totožné lokalitě. Jak navíc NSS již konstatoval, stěžovatel na tomto místě opět zkresluje znění územního plánu a přehlíží limity obou ploch. NSS opakuje, že podle znění územního plánu nepřichází na daných plochách v úvahu jakákoli naddimenzovaná stavba, jak tvrdí stěžovatel.

[39] Ze všech uvedených závěrů tedy NSS neshledal kasační stížnost důvodnou. Ačkoli byl proces přijímání územního plánu zatížen určitými vadami, tyto vady se týkaly především jeho poslední fáze – schvalování finálního znění územního plánu zastupitelstvem, a především se nijak nedotkly stěžovatelových subjektivních práv. Tato pochybení (navíc spíše drobnějšího charakteru) tedy nemohla založit nezákonnost územního plánu. NSS dále neshledal ani rozpor územního plánu s právními předpisy či stanovisky dotčených orgánů či jinými koncepčními dokumenty, a to ani územního plánu jako celku, ani v rozsahu napadaných ploch N.222 a V 1.1. NSS, shodně jako krajský soud, dospívá k závěru, že stěžovatel své obavy ohledně obou ploch a jejich budoucího možného využití poněkud zveličuje, což vychází z dezinterpretace územního plánu. Z územního

pokračování

plánu plyne, že ačkoli je plocha N.222 vymezena jako plocha občanského vybavení – komerční zařízení, v územním plánu jsou stanoveny striktní limity využití plochy: CHKO zóna III. Služby související pouze s provozem parkoviště, vyjma ubytování. V souladu s územím je vymezena i plocha V 1.1. Navíc, do úvah je třeba zahrnout i skutečnost, že stěžovatel podal proti územnímu plánu opožděnou námitku, kvůli čemuž se k ní nepřihlíželo. Jak tedy NSS vysvětlil, nemohl hodnotit námitky napadající přiměřenost územního plánu.

III. D Náklady odpůrkyně na pořízení kopie územního plánu nejsou účelně vynaloženým nákladem v souvislosti se soudním řízením

[40] Podle výroku II rozsudku krajského soudu byl stěžovatel povinen zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 100 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Stěžovatel v kasační stížnosti napadl i tento výrok.

[41] Stěžovatel namítal, že rozsudek byl vyhlášen dne 2. 3. 2020, odpůrkyně však náklady vyčíslila až o den později. Stěžovatel tedy neměl možnost se k nim vyjádřit.

[42] Ani tato námitka není důvodná. Tento postup je předvídan v § 61 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení může předseda senátu určit výši nákladů až v písemném vyhotovení rozsudku nebo usnesení. Podstatné tedy bylo, že při vyhlášení rozsudku krajský soud rozhodl, že navrhovatel (stěžovatel) je povinen zaplatit odpůrkyni částku, která bude upřesněna v písemném vyhotovení rozsudku. Výrok o náhradě nákladů řízení tedy byl znám, krajský soud jej pouze konkretizoval postupem předvídaným v § 61 odst. 2 s. ř. s.

[43] Náhrada nákladů řízení pak podle krajského soudu spočívala v tom, že odpůrkyně musela v souvislosti se soudním řízením nechat vyhotovit kopii územního plánu v částce 3 100 Kč, neboť původní územní plán musel být krajskému soudu předložen společně se zbytkem správního spisu. Podle stěžovatele se mj. nejedná o důvodně vynaložený náklad. Zde NSS se stěžovatelem souhlasí. V případě, kdy byla odpůrkyně z důvodu probíhajícího soudního řízení povinna předložit kompletní správní spis, jehož ústředním dokumentem vzhledem k předmětu řízení byl přirozeně i samotný územní plán, nejednalo se o důvodně vynaložený náklad, nýbrž o plnění zákonné povinnosti odpůrkyně předložit úplný správní spis. Krajský soud tedy neměl odpůrkyni přiznat náhradu nákladů řízení ve výši 3 100 Kč.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] NSS tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost ve věci samé (výrok I rozsudku krajského soudu) není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 poslední větou s. ř. s. zamítl. Důvodnou NSS shledal kasační stížnost ohledně výroku o nákladech řízení (výroku II rozsudku krajského soudu), který zrušil (vycházeje ze závěrů usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, především bod 37).

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v takovém případě rozhoduje NSS, neboť řízení ve věci samé je jeho zamítavým rozsudkem ukončeno a v tomto rozsahu tedy NSS věc krajskému soudu nevrací k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s. *a contrario*).

[46] Stěžovatel ve věci samé neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Odpůrkyně byla zastoupena obecným zmocněncem, ve správním soudnictví však nelze aplikovat § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963, občanského soudního řádu (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2015, čj. 6 As 135/2015-79, bod 19). Odpůrkyni tedy nebylo možné přiznat jakoukoli paušální náhradu, pouze náhradu skutečně vynaloženou. Taková však odpůrkyni v řízení o kasační stížnosti nevznikla.

[47] Krajský soud usnesením rozhodne pouze o náhradě nákladů svého řízení, přičemž bude vázán názorem NSS.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. října 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu