



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Michala Bobka v právní věci navrhovatele F. J., zastoupeného Mgr. Robertem Musilem, advokátem se sídlem Liberec, Gorkého 658/15, proti odpůrkyni **obci Janov nad Nisou**, Janov nad Nisou 520, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 18. 2. 2020, čj. 64 A 4/2019 – 188,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci domáhal zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Janov nad Nisou, schváleného usnesením zastupitelstva obce Janov nad Nisou ze dne 19. 9. 2018, č. 79/2018 (dále též jen „ÚP“), eventuálně zrušení alespoň jeho části, upravující pozemky parc. č. XA, XB, XC, XD a XE, vše v k. ú. a obci J. Krajský soud návrh rozsudkem ze dne 18. 2. 2020, č. j. 64 A 4/2019 – 188, zamítl.

[2] Z procesu přijímání územního plánu jsou pro posuzovaný případ podstatné následující skutečnosti. V rámci prvního společného jednání o návrhu územního plánu (§ 50 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), konaného dne 3. 3. 2014, uplatnil navrhovatel k návrhu územního plánu

připomínky, v nichž mj. žádal o vymezení plochy občanského vybavení – komerční plochy (OK) na pozemcích parc. č. XB, XD a XE. Odpůrkyně těmto připomínkám částečně vyhověla, a to tak, že byla rozšířena plocha občanského vybavení – komerční plochy (OK) na části pozemků parc. č. XB a XE [v podrobnostech na s. 247 odůvodnění ÚP]. Následně byl vypracován návrh ÚP, v němž však byla vymezena i zastavitelná plocha X.29 občanského vybavení – komerční zařízení (OK) v severní části pozemku parc. č. XD, která sice byla určena dle připomínky navrhovatele, ale neodpovídala výsledkům dohodovacího řízení s dotčenými orgány. V této podobě byla dokumentace zveřejněna pro veřejné projednání konané dne 11. 11. 2015. Na základě stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny ČR – správa CHKO Jizerské hory (dále jen „AOPK“) ze dne 18. 11. 2015, č. j. SR/0642/JH/2012-9, byla plocha X.29 z návrhu ÚP vypuštěna. Jelikož se jednalo o podstatnou úpravu, bylo dle § 53 odst. 2 stavebního zákona uspořádáno dne 14. 8. 2017 opakované veřejné projednání návrhu, při němž navrhovatel uplatnil námitky, které systematizoval do dvou částí – A a B [viz odůvodnění ÚP jako námitka č. 26 na s. 135]. V části A navrhovatel požadoval opětovné zařazení plochy X.29 do návrhu ÚP; v části B, týkající se (částí) pozemků parc. č. XA, XB, XC a XE, navrhoval vytvoření plynulého přechodu mezi územím plochy občanského vybavení – komerční zařízení (OK) přes plochy občanského vybavení – sport a tělovýchova (OS) do plochy občanského vybavení – sportovní plochy (OP). Odpůrkyně námitkám v části A nevyhověla a v části B k nim pro opožděnost nepřihlížela. Územní plán schválilo zastupitelstvo odpůrkyně dne 19. 9. 2018.

[3] Navrhovatel v podané žalobě nejprve namítal, že odpůrkyně o jeho námitkách nevydala samostatné rozhodnutí. Krajský soud k tomu uvedl, že podle § 172 odst. 5 správního řádu se rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. V posuzovaném případě proto nebylo třeba vydávat o námitkách jednotlivých osob samostatné rozhodnutí; uvedený postup je v souladu s názory vyslovenými v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185 a ze dne 27. 8. 2008, č. j. 6 Ao 2/2008 – 49. Usnesení ze dne 19. 9. 2018 tak obsahuje zákonné náležitosti, je z něj patrné, jak bylo o jednotlivých námitkách rozhodnuto a tyto námitky lze v ÚP snadno identifikovat.

[4] Dále se krajský soud zabýval namítaným rozporem přijatého řešení v části týkající se pozemků parc. č. XA (v odst. [20] rozsudku je uvedeno XZ, jedná se o zjevnou chybu v psaní - pozn. NSS), XA, XC, XD a XE. Totožnou námitku proti přijatému řešení navrhovatel uplatnil v procesu vydávání ÚP. Krajský soud k této námitce nejdříve odkázal na vypořádání námitky odpůrkyní, která uvedla, že na dohodovacím jednání, konaném dne 11. 9. 2014, vyslovil orgán ochrany přírody souhlas se stabilizací ploch již stavebně dotčených (parkoviště, zpevněné plochy, zbořeníště na pozemku parc. č. st. XF v k. ú. J. Proto byly v návrhu pro veřejné projednání návrhu ÚP části pozemků parc. č. XA, XB, XD a XE zařazeny mezi stabilizované plochy občanského vybavení – komerční plochy (OK); zde byly plochy zařazeny i v návrhu pro opakované veřejné projednání návrhu ÚP. Pro veřejné projednání, konané dne 11. 11. 2015, byla do územního plánu zařazena i návrhová plocha občanského vybavení – komerční plochy (OK) X.29 v severní části pozemku parc. č. XD (k níž se upínala námitka A – pozn. NSS); na základě odborných stanovisek příslušných dotčených orgánů byla tato plocha z návrhu územního plánu pro opakované veřejné projednání (14. 8. 2017) vypuštěna, jelikož se posuzované pozemky

pokračování

nachází ve třetí zóně ochrany přírody CHKO Jizerské hory, v níž se připouští vymezovat zastavitelné plochy výjimečně (do proluk). V obecných zásadách ÚP je uložena povinnost chránit volnou krajinu před zástavbou a chránit smíšené plochy nezastavěného území; z Politiky územního rozvoje ČR pro Specifickou oblast SOB7 *Krkonoše – Jizerské hory*, zpřesněné v Zásadách územního rozvoje Libereckého kraje jako Specifická oblast SOB5 mj. dále vyplývá úkol zmírňovat střety nadměrného zatížení cestovním ruchem se zájmy ochrany přírody v posuzovaném území. Dle odborného posouzení současná hmota budov Hotelu Premiér (jehož majitelem je navrhovatel a posuzované pozemky spoluutvářejí areál tohoto hotelu) představuje maximální možný zásah do krajiny a stavbu nelze dále rozvíjet do volné krajiny. Dotčený orgán tak dospěl k závěru, že vymezení zastavitelné plochy pro další rozvoj občanské vybavenosti by znamenalo nepřiměřený zásah do přírodních, architektonických i urbanistických hodnot v daném území, které jsou chráněny ve veřejném zájmu dle zvláštních právních předpisů.

[5] K části námitky B, která se týkala žalobcem vymezené plochy pro sport na pozemku parc. č. XA odpůrkyně uvedla, že tato námitka byla uplatněna k částem návrhu ÚP, které nebyly od původního veřejného jednání měněny, a proto se k nim nepřihlíží. Krajský soud v této souvislosti upozornil na závaznost stanovisek dotčených orgánů, od kterých se zastupitelstvo odpůrkyně při tvorbě územního plánu nesmí jakkoli odklánět; byla-li důvodem nevyhovění námitkám stanoviska dotčených orgánů, musí být z rozhodnutí zřejmé na základě jakých podkladů tak bylo učiněno. V kontextu výše uvedeného konstatoval, že rozhodnutí o námitkách v řešené věci dostojí požadavkům vyplývajícím z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Dále krajský pro úplnost dodal, že v rámci opakovaného veřejného projednání uplatnil dotčený orgán ochrany přírody a krajiny stanovisko ze dne 16. 8. 2017, v němž požadoval vypuštění plochy X.29; na tomto stanovisku setrval i při dohodovacím jednání konaném dne 25. 10. 2017.

[6] Krajský soud zdůraznil, že specifikem projednávaného případu je řešení přírodně a krajinářsky cenné lokality Jizerských hor, kde měly významné slovo dotčené orgány na úseku ochrany přírody a krajiny, zejména AOPK. Pokud tedy navrhovatel argumentoval tím, že jím navrhované řešení nevybočuje ze zadání ÚP ohledně požadavků ochrany přírody a krajiny, krajský soud připomněl, že touto problematikou se zabývaly právě dotčené orgány, včetně orgánu ochrany přírody a krajiny. Krajský soud dále konstatoval, že navrhovatel ve svém návrhu žádným způsobem neprovozoval ani nepolemizoval proti stanoviskům dotčeného orgánu, a proto jeho námitkám nepřisvědčil a neshledal rozpor mezi vymezením ploch s obecně formulovaným zadáním územního plánu a koncepčními dokumenty.

[7] Ve vztahu k funkčnímu vymezení území a rozsahu jeho soudního přezkumu v případech územních plánů odkázal krajský soud na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, publ. ve Sb. NSS č. 968/2006, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. ve Sb. NSS č. 1462/2008, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43 a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Ao 3/2013 – 29, z nichž vyplývá, že soudní přezkum slouží především ke korigování extrémů, nikoli k určení způsobu využití určitého území. Není tedy možné po soudu požadovat, aby prováděl odbornou úvahu ve směru vážení

důležitých veřejných zájmů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán; takový postup by byl v rozporu s ústavní zásadou dělby moci a s právem na samosprávu.

[8] Krajský soud se proto nemohl v daném případě zabývat proporcionalitou řešení funkčního využití napadených ploch v ÚP, jelikož navrhovatel neuplatnil námitky, v nichž by nepřiměřenost zásahu do svého vlastnického práva, oproti vlastníkům jiných nemovitostí, konkrétně namítal; stejně tak se nevymezil proti funkčnímu zařazení svých pozemků oproti zařazení jiných pozemků. Pořizovatel tak neprováděl odbornou úvahu ohledně vážení ochrany vlastnického práva navrhovatele ve světle zájmů dalších vlastníků nemovitostí, a proto se ani krajský nemohl namítaným porušením principu proporcionality zvoleného řešení sám zabývat.

[9] Konečně, k plochám uvedeným v části B námitek [jedná se plochu zahrnující pozemky parc. č. XA, XB, XC a XE; navrhovatel prostřednictvím námitek žádal změnu charakteru tohoto území tak, aby využití území plynule navazovalo na plochu X.29], které byly v ÚP zahrnuty a projednány již při prvním veřejném projednání, krajský soud uvedl, že ÚP nebyl v tomto rozsahu předmětem opakovanému veřejného projednání, a proto nebylo možné ve vztahu k těmto plochám uplatňovat stanoviska, námitky a připomínky. Odpůrkyně tuto námitku správně vyhodnotila jako nepřipustnou a v souladu s koncentrací řízení k ní nebylo přihlédnuto.

[10] Rozsudek krajského soudu napadl navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel namítá, že přijaté řešení „*extrémně vybočuje ze zásady proporcionality*“, což spatřuje zejména v tom, že přijaté řešení narušuje kontinuitu ve využití území, které bylo již v minulosti zastavěno, a dále v procesu tvorby ÚP, kdy původně navržená plocha X.29, zahrnující pozemky parc. č. XA, XD a XE (NSS zde upozorňuje, že plocha X.29 byla navržena jen v severní části pozemku parc. č. XD), byla následně z ÚP vypuštěna. Stěžovatel nesouhlasí s vypuštěním této plochy z návrhu územního plánu z důvodu přehodnocení charakteru předmětného území a jeho zařazení do III. zóny CHKO Jizerské hory. Toto řešení podle stěžovatele neodráží jedinečnost daného územního celku a bez řádného odůvodnění došlo k odklonu od původně navrhovaného a logického využití předmětných pozemků, čímž byla zkrácena subjektivní práva stěžovatele.

[12] Dále stěžovatel namítá, že v části B námitky podané k návrhu ÚP (zahrnující pozemky parc. č. XA, XB, XC a XE) výslovně uvedl, že si je vědom, že pro toto území nebyla navrhována změna využití, avšak prostřednictvím této námitek navrhoval změnu charakteru tohoto území, a to tak, aby byl vytvořen plynulý přechod mezi územím občanské vybavenosti – komerční zařízení (OK) přes plochu občanské vybavenosti – sport a tělovýchova (OS) do plochy občanské vybavenosti – sportovní plochy. Odpůrkyně se s touto námitkou řádně nevypořádala a pouze konstatovala, že se k ní nepřihlíží. Stěžovatel se dále zabýval využitím posuzovaného území z hlediska sportovního a rekreačního vyžití s ohledem na klimatické podmínky. Podle textové části původního územního plánu (NSS není zřejmé, zda stěžovatel má na mysli předchozí územní plán, či původní návrh územního plánu, neboť v kasační stížnosti tyto pojmy často zaměňuje) byla preferována

pokračování

zástavba u zástavby již existující, při současném zachování původní cenné a pohledově exponované krajiny; zároveň není v rozporu se základními zásadami územního plánování umisťovat stavby ve III. zóně CHKO Jizerské hory. V této souvislosti stěžovatel uvedl, že na pozemku parc. č. XD je mj. umístěno zbořeniště původní stodoly, dále pozemek parc. č. st. XF, který je vklíněn v pozemku parc. č. XC, a je veden jako zbořeniště [jako zbořeniště je veden v katastru nemovitostí – pozn. NSS]. Z těchto důvodů je stěžovatel názoru, že současný ÚP není proporcionální; naopak se jedná o diskriminační řešení, které nedůvodně zabraňuje střídmemu rozvoji cestovního ruchu a dalšímu využití tohoto území i mimo zimní sezónu. Stěžovateli není zřejmé, proč ostatní rekreační objekty v dané lokalitě (hotel Královka) mohou rozšiřovat své využití a stěžovateli bylo zabráněno využít potenciál historicky zastavěného území, čímž došlo ke zkrácení jeho práv.

[13] Stěžovatel má rovněž za to, že jej krajský soud v odst. [27] odůvodnění rozsudku *nabádal*, aby aktivně vystupoval proti funkčnímu zařazení vymezených pozemků; protože tak stěžovatel neučinil, odmítl se krajský soud porušením principu proportionality zabývat. K tomu stěžovatel uvádí, že nechce brojit proti možné územní *expanzi* ostatních vlastníků, pouze chce mít stejné možnosti využití posuzovaných pozemků. Navíc by se v jeho případě nejednalo o *expanzi*, nýbrž o znovuoobnovení stavu.

[14] „*Nepřezkoumatelnost*“ opatření obecné povahy (ÚP) stěžovatel shledal (i) v procesním postupu odpůrkyně při jeho přijímání a (ii) ve „*vlastním výroku rozhodnutí o námitkách*“. Ad (i) stěžovatel nesouhlasí se způsobem hlasování, a to proto, že o všech námitkách proti ÚP bylo rozhodnuto zastupitelstvem odpůrkyně hlasováním *en bloc*. Tento postup zapříčinil i nepřezkoumatelnost vlastního rozhodnutí o vydání ÚP. K tomuto stěžovatel dodává, že zastupitelstvu odpůrkyně nebylo nabídnuto rozhodnout o jednotlivých námitkách, což omezilo právo jednotlivých zastupitelů odpůrkyně; v případě, kdy by některý ze zastupitelů nesouhlasil s vyřízením jedné izolované námítky, nemohl by takový postoj projevit. Ad (ii) stěžovatel namítá, že v případě, kdy výrok usnesení o námitkách obsahuje pouze čísla, která odpůrkyně přidělila jednotlivým námitkám, nedisponuje takové usnesení všemi náležitostmi kladenými na výrok rozhodnutí dle správního řádu; výrok rozhodnutí musí obsahovat řešení otázky, která je předmětem řízení, ustanovení, podle něhož je rozhodováno a označení účastníků, o jejichž právech a povinnostech je rozhodováno. Číselný odkaz na část odůvodnění není možný, jelikož odůvodnění neobsahuje závaznou část rozhodnutí. S ohledem na tyto skutečnosti považuje stěžovatel argumentaci krajského soudu za nejasnou a odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, za nepřiléhavý.

[15] Stěžovatel považuje za nepřezkoumatelný i rozsudek krajského soudu z důvodu nevypořádání namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Při zkoumání proportionality přijatého řešení ÚP krajský soud neuvedl důvody, proč se přiklonil na stranu odpůrkyně, která neprovedla odbornou úvahu ohledně vážení ochrany vlastnického práva stěžovatele ve světle zájmů dalších vlastníků a nezabývala se ochranou právní jistoty stěžovatele a jeho nerovnosti ve srovnání s vlastníky jiných nemovitostí. Dalšího pochybení v odůvodnění se krajský soud dopustil tím, že neuvedl, co by pro něj ve zkoumaném případě představovalo *extrémní vybočení* ze zásady proportionality. Stěžovatel proto navrhuje, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek považuje za správný, žádná z žalobních námitek nebyla opomenuta a všechny byly řádně vypořádány. Dále ve vyjádření zopakovala argumenty shodně se svým dřívějším vyjádřením k žalobě

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí Ústavního soudu viz www.nalus.usoud.cz). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[20] Před vlastním vypořádáním kasačních námitek považuje Nejvyšší správní soud za vhodné uvést, že k povaze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace se vyjádřil například v rozsudku ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 51, v němž (v intencích předcházející judikatury) konstatoval, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepříměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, publikovaný ve Sb. NSS č. 2552/2012). Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon (ať již v procesu přijímání územního plánu, či vlastní zvolenou podobou regulace území) porušen v nezanedbatelné míře, tj. intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho

pokračování

funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 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 či jiných věcných práv konkrétních osob, a to i způsobem, který jim nevyhovuje. Jsou-li tyto zásahy ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, pro dotčené osoby co nejvíce šetrné a nezbytné, a vedou-li rozumně k zamýšlenému cíli (nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle), pak není dán prostor pro zásah soudní moci do takto přijatého řešení (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[21] Vycházejí z těchto premis, neshledal Nejvyšší správní soud důvodným tvrzení stěžovatele, že krajský soud nevyložil, proč akceptoval postup odpůrkyně, která neprovedla odbornou úvahu ohledně míry zásahu do vlastnického práva stěžovatele. Krajský soud v odst. [27] odůvodnění rozsudku konstatoval, že stěžovatel v rámci procesu přijímání ÚP nebyl v tomto směru aktivní a nevymezil se žádným způsobem proti funkčnímu vymezení jiných částí ÚP, respektive neuvedl žádné konkrétní důvody, v nichž by shledal disproporcionalitu finálního řešení ÚP mezi pozemky ve vlastnictví stěžovatele a pozemky ve vlastnictví jiných osob. K obdobné otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, kde uvedl, že „[j]estliže navrhovatel brojí pouze proti správnosti (proporcionalitě) přijatého řešení, aniž by proti němu podal v průběhu pořizování územního plánu námitky (a tato jeho procesní pasivita nevyplývá z objektivních okolností), pak obecnost odůvodnění územního plánu ve vztahu k navrhovatelovu pozemku sama o sobě nepostačuje k tomu, aby soud územní plán zrušil (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).“ Závěr krajského soudu je tak ve světle výše uvedeného rozsudku nejen přezkoumatelný, ale i věcně správný, neboť z námitek stěžovatele k návrhu ÚP a následně i z podané žaloby je zřejmé, že stěžovatel v procesu přijímání ÚP nevznísl výhrady, v nichž by namítal neproporcionálnost navrhovaného řešení; takové námitky uplatnil až následně v žalobě. Z logiky věci je tak zřejmé, že se odpůrkyně těmito námitkami nemohla zabývat. Ze stejného důvodu se s nimi nemohl vypořádat ani krajský soud (neboť nemohla-li se s nimi vypořádat odpůrkyně, nesmí její věcné úvahy nahrazovat); proto také neuvedl žádné důvody, pro které by „uvěřil tvrzení“ odpůrkyně, jak tvrdí stěžovatel. V kontextu výše uvedeného je tak lichá i námitka, již stěžovatel krajskému soudu vytýká, že neurčil, „co by pro něj ve zkoumaném případě představovalo extrémní vybočení ze zásady proporcionality“, neboť není úkolem soudu předkládat příklady pochybení, ale namítaná pochybení vyhodnotit.

[22] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v názoru, že jej krajský soud *nabádal*, aby aktivně vystupoval proti funkčnímu zařazení vymezených pozemků. Z odst. [27] rozsudku krajského soudu je zřejmé, že se jednalo o pouhé konstatování, nikoli o vybízení stěžovatele k takovému jednání. Jak již bylo uvedeno výše, nebyl-li stěžovatel v rámci procesu schvalování ÚP v tomto směru aktivní a nevymezil-li se konkrétně proti neproporcionalitě zvoleného funkčního vymezení svých nemovitostí, nemohl se touto otázkou věcně zabývat ani krajský soud, potažmo Nejvyšší správní soud. S ohledem na tyto skutečnosti je zcela nepodstatné i stěžovatelovo konstatování, že ve svém konání není „*motivován závistí, nebrojí a ani nechce brojit proti expanzi ostatních vlastníků*“. Stěžovatel přitom ani v kasační stížnosti neuvedl, v čem konkrétně disproporcionalitu výsledného

řešení spatřuje, či v čem je pro něj finální podoba ÚP diskriminační; pouze se okrajově zmínil o možnostech hotelu Královka a horské chatě Tesanka, avšak nespécifikoval, v jakých ohledech je schválené řešení ÚP v jejich případě výhodnější. Pouze pro úplnost lze dodat, že odpůrkyně ve svém vyjádření k této námitce uvedla, že výše uvedené areály byly v novém ÚP vymezeny ve stejném plošném rozsahu jako v původním územním plánu; areál hotelu Královka byl dokonce oproti předchozímu územnímu plánu zmenšen ve východním cípu. Paradoxně, pouze areál hotelu Premiér (ve vlastnictví stěžovatele) byl oproti původnímu územnímu plánu rozšířen o další zpevněné plochy. Tyto skutečnosti tedy rozhodně nesvědčí závěru, že jiným rekreačním areálům bylo umožněno územně „expandovat“, zatímco stěžovateli nikoliv.

[23] Nejvyšší správní soud proto dospěl k názoru, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl krajský soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Nebyl tak naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24] Následně se kasační soud věnoval výhradám proti samotnému procesnímu postupu odpůrkyně při rozhodování o námitkách proti návrhu ÚP [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[25] Stěžovatel nesouhlasí s postupem, kdy zastupitelstvo odpůrkyně rozhodovalo o všech uplatněných námitkách najednou, většinovým hlasováním a namítá, že mělo být hlasováno o každé jednotlivé námitce samostatně. Nejvyšší správní soud, shodně jako krajský soud, v tomto způsobu hlasování neseznal jakékoliv pochybení. V případě, kdy se hlasuje o vypořádání všech námitek *en bloc*, a některý ze zastupitelů nesouhlasí s navrženým vypořádáním byť i jen jedné námitky, dá v rámci hlasování tento svůj názor najevo tím, že hlasuje proti návrhu usnesení o jejich schválení jako celku; pokud takto hlasuje většina zastupitelů, je návrh územního plánu vrácen k přepracování [viz § 54 odst. 3 stavebního zákona]. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že by jednotliví zastupitelé nemohli projevit svůj případný nesouhlas s navrženým vypořádáním konkrétní námitky. Dále je nutné zdůraznit, že postup, kdy se hlasuje o všech uplatněných námitkách v rámci jednoho hlasování, jehož výstupem je jedno usnesení, je běžným postupem. Žádný právní předpis neukládá povinnost, aby bylo o vypořádání jednotlivých námitek hlasováno jednotlivě.

[26] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že by usnesení zastupitelstva, kterým se rozhodovalo o vyřízení jednotlivých námitek, muselo obsahovat (ve vztahu ke každé námitce) výrok rozhodnutí odpovídající výroku (standardního) správního rozhodnutí. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy [§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu], a proto je třeba je vnímat ve vzájemné souvislosti. Pokud tedy zastupitelstvo odpůrkyně usnesením schválilo navržený způsob vypořádání jednotlivých námitek, nejednalo se ještě o vydání samotného rozhodnutí o námitkách; v tomto okamžiku bylo pouze s konečnou platností rozhodnuto, jak budou jednotlivé námitky vypořádány. K vlastnímu rozhodnutí o námitkách došlo až vydáním opatření obecné povahy, do jehož odůvodnění byla jednotlivá rozhodnutí o námitkách (v souladu s požadavkem zákona) včleněna. Je nutno upozornit, že jakkoli zastupitelstvo odpůrkyně hlasovalo o vypořádání námitek označených jen pořadovými čísly, není pochyb o tom, že zastupitelé věděli, (i) o jakých konkrétních námitkách

pokračování

rozhodují, (ii) o jakém navrženém způsobu vypořádání rozhodují i (iii) z jakých důvodů byl konkrétní způsob vypořádání námitek navržen. Návrh usnesení o vypořádání námitek, předložený před hlasováním zastupitelům, totiž obsahoval přílohu, obsahující výčet jednotlivých námitek s odpovídajícím číselným označením), navrhovaný způsob jejich vypořádání a důvody takto navrhovaných řešení.

[27] K namítanému *extrémnímu vybočení ze zásady proporcionality* se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v odst. [21], v němž konstatoval, že se krajský soud nemohl otázkou porušení proporcionality zabývat, jelikož v tomto směru nebyl stěžovatel v procesu přijímání územního plánu aktivní a neuvedl žádné konkrétní důvody, v čem konkrétně porušení proporcionality shledal. Totožný závěr platí i pro namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách; stěžovatel ani v tomto případě neuvedl žádné konkrétní důvody, na jejichž základě by bylo možné porušení proporcionality zkoumat, proto se touto námitkou nemohla blíže zabývat ani odpůrkyně ve vypořádání námitek k návrhu ÚP.

[28] Námitka stěžovatele, kde *ad absurdum* přirovnal rozhodnutí o námitkách k rozhodnutí o žádostech je zcela lichá. Nejvyšší správní soud k tomu pouze dodává, že není možné srovnávat rozhodnutí o žádosti a rozhodnutí o námitkách. V nyní projednávané věci jsou sice o jednotlivých námitkách vydána samostatná rozhodnutí, ta jsou ovšem všechna pojata do odůvodnění opatření obecné povahy (ÚP). V rámci řízení o žádosti, tj. například ve stavebním řízení, je vydáno jedno správní rozhodnutí (stavební povolení), v jehož rámci je rozhodnuto o všech námitkách.

[29] Lze tedy konstatovat, že ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nebyl naplněn.

[30] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami týkajícími se samotného věcného řešení ÚP [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Při vypořádání těchto kasačních námitek sumarizoval Nejvyšší správní soud námitky obdobně jako stěžovatel, a to *námitky A* (týkající se plochy X.29) a *námitky B* (vytvoření „plynulého přechodu“ na pozemcích parc. č. 1275/1, 1275/2, 1275/4 a 1275/7).

[31] K námitkám ad A), týkajícím se plochy X.29 v severní části pozemku parc. č. XD, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Jak bylo popsáno v odst. [2] tohoto rozsudku, plocha X.29 byla do prvotního návrhu územního plánu (který byl předmětem prvního veřejného projednání konaného dne 11. 11. 20015) zakomponována důsledkem nedorozumění mezi zpracovatelem ÚP a odpůrkyní. Dne 18. 11. 2015 vydal dotčený orgán ochrany přírody a krajiny (AOPK) stanovisko podle § 53 odst. 1 stavebního zákona, v němž vyslovil *nesouhlas s vymezením nově zastavitelných ploch – X.29*, na jehož základě byla tato plocha vypuštěna. Jelikož se jednalo o podstatnou úpravu návrhu ÚP ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona, bylo nařízeno jeho opakované veřejné projednání. Jak správně konstatoval krajský soud v odst. [22] odůvodnění svého rozsudku, stanovisko dotčeného orgánu je závazným podkladem, kterým je zastupitelstvo obce povinno se při tvorbě územního plánu řídit a od něhož se nesmí odchýlit. Stěžovatel v tomto ohledu stanoviska dotčených orgánů, respektive AOPK, žádným způsobem nenapadl, ani s nimi nepolemizoval. Proto se Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud v odst. [24],

nemohl námitkami týkajícími se souladu konečného řešení ÚP s *jedinečností dotčeného území* z pohledu ochrany přírody a krajiny, blíže zabývat. V tomto ohledu je zcela bezvýznamná i otázka, zda byly plochy v minulosti zastavěny či nikoli, jelikož důvodem pro vypuštění plochy X.29 bylo stanovisko AOPK, jako dotčeného orgánu (proti kterému stěžovatel nebrazil).

[32] Pokud jde o plochy uvedené v námitce B, Nejvyšší správní soud, ve shodě s krajským soudem, souhlasí se postupem odpůrkyně, která k těmto námitkám nepřihlížela. Ve vztahu k těmto plochám uplatnil stěžovatel námitky již v rámci **prvního** projednání návrhu ÚP (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Další námitky (nyní posuzované) stěžovatel uplatnil v rámci **opakovaného** projednání návrhu ÚP (§ 53 odst. 2 stavebního zákona), kde však již byly projednávány jen změny, vyplývající z výsledků prvního projednání. V rámci opakovaného projednání návrhu ÚP již pozemky stěžovatele uvedené v námitce ad B projednávány nebyly, neboť se jich opakované projednání netýkalo. Nebyl tedy ve vztahu k těmto pozemkům otevřen prostor pro uplatnění **dalších** námitek. Namítali stěžovatel, že plocha zahrnutá v námitce B) měla doplnit plochu X.29, a proto tuto námitku uplatnil až 18. 8. 2017, tedy po konání prvního veřejného projednání, jde o námitku lichou. Z § 53 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že *upravený návrh [...] se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání.*“ Opakované veřejné projednání bylo nařízeno mj. z důvodu vypuštění plochy X.29, tedy z důvodu podstatných úprav týkajících se pozemku parc. č. XD, nikoli pozemků parc. č. XA, XB, XC a XE. Odpůrkyně tak postupovala správně, pokud k těmto námitkám nepřihlížela.

[33] Nejvyšší správní soud s ohledem na důvody výše uvedené shledal kasační stížnost nedůvodnou a proto jí dle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů tohoto řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – odpůrkyni – v jejím případě nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady, převyšující rámec její úřední činnosti, vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. listopadu 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu