



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Kuchlerové, Ph.D. ve věci

žalobce (navrhovatele): **L. K.**

zastoupen Mgr. Františkem Málkem, advokátem
se sídlem 17. listopadu 238, Pardubice

proti

žalovanému:

Krajský úřad Libereckého kraje
se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2

a odpůrci:

město Turnov
se sídlem Antonína Dvořáka 335, Turnov

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. března 2023, č. j. KÚLK 24209/2023-OSŘ, a v řízení o návrhu na incidenční přezkum části opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu Turnov, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 27. února 2020 usnesením č. 41/2020, které nabylo účinnosti dne 24. dubna 2020,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Návrh se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce (navrhovatel) podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), konkrétně proti v záhlaví rozsudku označenému rozhodnutí žalovaného. Současně podal návrh na zrušení části opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. (tzv. incidenční přezkum) – konkrétně Změny č. 2 Územního plánu Turnov, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 27. února 2020 usnesením č. 41/2020, které nabylo účinnosti dne 24. dubna 2020 (dále také jen „Změna č. 2 ÚP“). Konkrétně se domáhá toho, aby krajský soud zrušil v textové části (odst. 1.13) v kapitole F., podkapitole F. 2., oddílu „F. 2. 2. Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití“, ve skupině „1. Plochy bydlení“, v části ploch „BI – bydlení individuální“: v oddílu „Další podmínky využití“ text: „– do doby vybudování jednotné kanalizace umožnit dočasné jímky za podmínky splnění povinnosti bezprostředního napojení na jednotnou kanalizaci po jejím vybudování“.

II. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

2. Navrhovatel úvodem návrhu uvedl, že podal žádost o vydání společného povolení na stavbu Novostavba RD v Turnově včetně opocení a zpevněných ploch Turnov, Daliměřice, na svém pozemku p. č. XA v k. ú. (dále také jen „Stavební záměr“). Tato žádost byla stavebními úřady zamítnuta, a to zejména proto, že Stavební záměr byl dotčenými orgány územního plánování vyhodnocen jako nesouladný s Územním plánem Turnov (dále také jen „ÚP Turnov“). Důvodem tohoto nesouladu je přitom neexistující kanalizace v dané lokalitě, nikoli samotná podoba Stavebního záměru. Stavební záměr navrhovatele je rodinným domem, který má být do výstavby kanalizace dočasně odkanalizován jímkou. Postoj orgánu územního plánování je však takový, že do vzniku kanalizace v dané lokalitě není možné připustit jakoukoli podobnou výstavbu.
3. Do nabytí účinnosti Změny č. 2 ÚP další podmínka využití dané zastavitelné plochy, v níž má být Stavební záměr umístěn, obsahovala i „mezitímní“ podmínku zastavitelnosti umožňující odkanalizování nových staveb rodinných domů prostřednictvím dočasných jímek: „*Výstavba v ploše je podmíněna napojením na kanalizaci – do doby vybudování jednotné kanalizace umožnit dočasné jímky za podmínky splnění povinnosti bezprostředního napojení na jednotnou kanalizaci po jejím vybudování.*“
4. Od nabytí účinnosti Změny č. 2 ÚP (tj. s účinností ode dne 24. 4. 2020) však pro Stavební záměr platí tzv. další podmínka využití v okleštěném znění: „*Výstavba v ploše je podmíněna napojením na kanalizaci.*“
5. Navrhovatel je přesvědčen, že Změna č. 2 ÚP v té části, kterou byla odstraněna mezitímní podmínka zastavitelnosti pozemků v zastavitelné ploše BI-Z1-Z31, byla přijata bez nezbytných důvodů pro zásah do ústavně garantovaných práv navrhovatele (a ostatních vlastníků) a je též svým obsahem rozporná se zákonnou právní úpravou.
6. Obsahem **prvé návrhové námítky** bylo tvrzení, že Změna č. 2 ÚP spočívá na nedostatečných a skutkově nepodložených důvodech. K odstranění dosavadního řešení odkanalizování rodinných domů v zastavitelné ploše BI-Z1-Z31 není odpůrcem (či pořizovatelem) Změny č. 2 ÚP uváděn žádný věcně doložený argument. V samotné textové části Změny č. 2 ÚP se uvádí prakticky jen jediná věta, která navíc obsahuje

toliko odkaz na jiné podklady: „Potřeba úpravy podmínky využití plochy byla identifikována v rámci zpracování dokumentace SEA.“

7. Širší odůvodnění lze tedy vyčíst až z Vyhodnocení vlivů změny č. 2 ÚP Turnov na životní prostředí (dále také jen „Vyhodnocení vlivů“ nebo „SEA“), kde se (na str. 70 a 71) uvádí: *„Intenzita využití území v ploše Z1-31 vyvolává otazníky nad bezpečnou likvidací odpadních vod, neboť podmínka využití plochy, ... do doby vybudování jednotné kanalizace umožnit dočasné jímky za podmínky splnění povinnosti bezprostředního napojení na jednotnou kanalizaci po jejím vybudování,‘ nezakládá předpoklad bezpečné likvidace odpadních vod do doby vybudování kanalizace ani pro stávající předpokládaný počet 223 rodinných domů, natož při zvýšené intenzitě využití při změně funkce z BI ‚bydlení individuální‘ na BS ‚bydlení smíšené‘.“*
8. Takové odůvodnění je podle navrhovatele nesmírně vágní a v žádném případě neobsahuje podložené věcné argumenty pro faktické znemožnění výstavby na pozemcích (v jinak zastavitelné a částečně již v souladu s věcnou regulací zastavěné ploše) po nejasnou a neomezenou dobu (přinejmenším však mnoha let) než (snad) dojde k vybudování kanalizace. Jedná se o jakousi váhavou polemiku s nejasnými východisky i závěry („vyvolává otazníky“, „nezakládá předpoklad“), což v žádném případě neodpovídá požadavkům kladeným na odůvodnění opatření obecné povahy judikaturou správních soudů. Tím spíše v situaci, kdy bylo využívání dočasných jímek z hlediska ochrany vod v dané lokalitě po několik let považováno za přípustné, bylo využíváno bez identifikace konkrétních závad u povolených záměrů, a najednou již být nemá.
9. Pro odůvodnění takto zásadní změny je podle názoru navrhovatele nezbytné přijít s věcnými argumenty, které budou podloženy analýzami a konkrétními objektivními zjištěními – nemůže postačit „vyvolávání otazníků“ či „nezakládání předpokladů“, protože z těchto vyhybavých obrátů neplyne reálný důvod zamezení výstavby a nemožnosti využití (moderně zbudovaných) jímek (obdobně ale evidentně ani domovních ČOV), které jsou bezpečně užívány na značné části území celé České republiky.
10. Pokud hodlal odpůrce svou místní úpravu zastavitelnosti pozemků (v zastavitelné ploše, kterou sám jako zastavitelnou vymezil a která již započala být v mezichase k nové výstavbě využívána) nastavit o tolik přísněji než dle obecných pravidel, pak by měl být schopen prezentovat konkrétní silné důvody takových zásadních a nikoli běžných restrikcí. V daném případě však tyto dle navrhovatele předneseny nebyly.
11. Vše doposud uvedené je pak ještě navíc třeba dát do kontextu s tvrzením uvedeným ve Vyhodnocení vlivů na str. 59, kde se k vlivu změn rozvojových ploch na kvalitu povrchových a podzemních vod uvádí následující: *„Rozvojové plochy Z2-Z1 (RR) a Z2-Z2 (RR), ani zvýšená intenzita využití území v ploše Z1-Z31 (BS) vzhledem k podmínkám jejího využití nezakládají předpoklad negativního vlivu na kvalitu povrchových a podzemních vod. Stanovení konkrétních podmínek technického řešení likvidace odpadních vod z výstavby objektů na těchto plochách bude předmětem navazujících řízení po schválení Změny č. 2 Územního plánu Turnov.“* Navrhovatel spatřuje v posledně citovaném textu závěr rozporný s odůvodněním změny spočívající v odstranění mezitímního odkanalizování rodinných domů v dané ploše, neboť nemá-li „zvýšená intenzita využití území“ (str. 59) negativní vliv na kvalitu povrchových a podzemních vod, pak nemůže být „intenzita využití této plochy“ (str. 70) zároveň důvodem pro zavádění nepodložených restrikcí vůči dočasným jímkám u rodinných domů.

12. Citované odůvodnění Vyhodnocení vlivů tak vlastně naznačuje, že důvodem faktické stavební uzávěry je změna v části dané zastavitelné plochy z funkčního využití BI „bydlení individuální“ (tj. převážně bydlení v rodinných domech) na funkční využití BS „bydlení smíšené“ (tj. převážně bydlení v bytových domech). Tím se však ve skutečnosti odkrývá, že po věcné stránce nebyly u části plochy, která zůstala vymezena pro rodinné domy, nové důvody pro změnu vůbec dány (neboť vliv jímek na životní prostředí se u rodinných domů nemohl nijak nově negativně projevit); a to případně na rozdíl u změněné části plochy, nově určené pro domy bytové.
13. Odůvodnění Změny č. 2 ÚP je tak dle navrhovatele v tomto směru neodůvodněné, a tudíž nepřezkoumatelné, neboť s ohledem na judikaturu správních soudů natolik zásadní změna v zastavitelnosti plochy musí být (zřetelně) odůvodněna změnou okolností anebo závažným pochybením při stanovování původních podmínek.
14. Změnou okolností nemůže být změna regulativu u zastavitelnosti plochy BI-Z1-Z31 odůvodněna, neboť jedinou změnou je to, že část původního rozsahu této plochy se nově zařazuje do funkční plochy BS „bydlení smíšené“. Odpůrcem (resp. pořizovatelem) poskytnuté odůvodnění však neuvádí, proč je tato změna na překážku využívání dočasných jímek i u rodinných domů (tj. tam, kde se situace nezměnila, resp. paradoxně se tato plocha zmenšila).
15. Shledání závažného pochybení při stanovování původních podmínek pak z odůvodnění rovněž nevyplývá, takže ani tento důvod nemůže být považován za náležitý podnět k natolik razantní změně v podmínkách zastavitelnosti plochy BI-Z1-Z31. Lze zde naopak poukázat na str. 74 Vyhodnocení vlivů změny č. 2 ÚP Turnov na životní prostředí, kde se toliko uvádí: *„Naopak reálně skepticky lze hodnotit podmínku připuštění dočasného odkanalizování pomocí jímek na vyvážení.“* Z tohoto (opět věcně nepodloženého) svolání lze dovodit, že odpůrce (resp. pořizovatel či dotčený orgán) zkrátka jen změnil názor, aniž by však mohl poskytnout nové racionální a objektivně podložené argumenty k provedení změny.
16. Tuto návrhovou námitku tak navrhovatel uzavřel konstatováním, že napadená část Změny č. 2 ÚP primárně není doložena nezbytnými důvody, a lze ji tak považovat ze skutkového hlediska za nepřezkoumatelnou.
17. V **druhé návrhové námitce** namítl nezákonnost a neústavnost Změny č. 2 ÚP. Navrhovatel je přesvědčen, že územně plánovací regulativ podmiňující další výstavbu zbudováním kanalizace – tedy podmínkou, jejíž splnění závisí ve skutečnosti jen a pouze na samotném odpůrci – je nezákonný a neoprávněně zasahuje do ústavně garantovaného vlastnického práva navrhovatele i všech ostatních vlastníků pozemků v zastavitelné ploše BI-Z1-Z31. Jde o regulativ, který podmiňuje funkční využitelnost pozemků velkého množství (sukromých) vlastníků nevymahatelnou investiční akcí ze strany obce, která daný územní plán přijímala. Takový regulativ nestanoví koncepci rozvoje území ve smyslu § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen také „stavební zákon“), ale pouze *de facto* vytváří jednostranně odvolatelnou stavební uzávěru, bez jakéhokoli časového či jiného rámce.
18. Územní plán, který stanoví, že další rozvoj území závisí na samosprávné vůli obce, nemůže být však považován za koncepční nástroj rozvoje území ani neobstojí stran souladu s cíli územního plánování. Podmínění možnosti výstavby a využití pozemků

soukromých vlastníků předchozím samosprávným (a obsahově soukromoprávním) rozhodnutím města je v rozporu se zákonnou úpravou územního plánování.

19. Navrhovatel tak tuto část návrhu na zrušení části opatření obecné povahy uzavřel přesvědčením, že jím napadená část Změny č. 2 ÚP nemůže obstát co do souladu se zákonem a ústavně zaručenými právy vlastníků pozemků v zastavitelné ploše BI-Z1-Z31.
20. Proto učinil závěrečný návrh, aby krajský soud zrušil „*opatření obecné povahy schválené na zasedání Zastupitelstva města Turnov dne 27. 2. 2020, usnesením č. 41/2020, jímž byla vydána změna územního plánu města Turnov č. 2, v rozsahu jeho textové části (odst. 1.13) ve slovech „v kapitole F., podkapitole F. 2., oddílu „F. 2. 2. Podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití“, ve skupině „1. Plochy bydlení“, v části ploch „BI – bydlení individuální“: ruší v oddílu „Další podmínky využití“ text: „– do doby vybudování jednotné kanalizace umožnit dočasné jímky za podmínky splnění povinnosti bezprostředního napojení na jednotnou kanalizaci po jejím vybudování“*“, a to zpětně ke dni nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy (24. 4. 2020).

III. Obsah žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

21. Žalobce úvodem zrekapituloval průběh správního řízení. Jeho žádost o povolení Stavebního záměru byla zamítnuta rozhodnutím Městského úřadu Turnov, stavebního úřadu, ze dne 14. 11. 2022, č. j. SU/22/5769/FAA (dále též jen „Rozhodnutí Stavebního úřadu“).
22. Odvoláním proti němu žalobce napadl rovněž pro účely rozhodnutí vydaná závazná stanoviska, konkrétně
 - závazné stanovisko úřadu územního plánování – Městského úřadu Turnov, odbor rozvoje města, ze dne 11. 8. 2022, č. j. ORM/22/1229/LAR, a
 - závazné stanovisko vodoprávního úřadu – Městského úřadu Turnov, odboru životního prostředí ze dne 15. 8. 2022, č. j. OZP/22/1968/KOR.
23. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím tak, že je zamítl a rozhodnutí Stavebního úřadu potvrdil. Svoje rozhodnutí přitom založil na potvrzujících závazných stanoviscích, konkrétně se jedná o
 - závazné stanovisko nadřízeného úřadu územního plánování – Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, ze dne 23. 2. 2023, č. j. KÚLK 13078/2023/OÚP, a
 - závazné stanovisko nadřízeného vodoprávního úřadu – Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení vodního a lesního hospodářství, ze dne 22. 2. 2023, č. j. KÚLK 13662/2023.
24. Napadené rozhodnutí považuje žalobce za nezákonné, resp. založené na nezákonných závazných stanoviscích. Dle něho, i pokud by neshledal krajský soud v rámci incidenčního přezkumu napadenou část Změny č. 2 ÚP za nezákonnou a nepřezkoumatelnou, byly by i tak dány důvody pro zrušení žalovaného druhoinstančního správního rozhodnutí (resp. současně prvoinstančního rozhodnutí). Ani po Změně č. 2 ÚP totiž dle žalobce nebylo bez dalšího nezbytně nutné interpretovat a aplikovat územní plán tak, že Stavební záměr je nepřípustný.

25. Ani po Změně č. 2 ÚP ve skutečnosti nezní řešená regulace výslovně tak, že výstavba v ploše není aktuálně či dočasně možná, nýbrž tak, že je „*podmíněna napojením na kanalizaci*“. Z pohledu základních principů, cílů a úkolů územního plánování městu nemůže být v rámci územního plánu podobným způsobem (odvozeným toliko od budoucího rozhodnutí obce, zda, kdy a kde bude prodlužován kanalizační řad) dána *de facto* absolutní moc (až libovůle) nad tím, kdy bude které území možno zastavět. Cílem územního plánování je dle stavebního zákona vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území.
26. Za současně platné pravidlo lze pak dle žalobce také označit, že existuje-li určitá interpretační volnost ohledně norem veřejného práva (a analogicky i pravidel obsažených v natolik regulativním nástroji, jako je územní plán) a je k dispozici více než jedna výkladová varianta, má být dána přednost té, která vede k naplnění práv adresáta veřejné moci a méně zasahuje do jeho práv garantovaných ústavním pořádkem.
27. Žalobce se domnívá, že tutéž optiku bylo prakticky možno použít i při výkladu podmínky napojení na kanalizaci, když tato nemusela být nutně ani po Změně č. 2 ÚP vykládána jinak, než že zakládá povinnost napojení domu na kanalizaci v okamžiku, kdy bude kanalizace zbudována a kolaudována. Taková interpretace by lépe odpovídala smyslu i cílům a úkolům územního plánování, vylučovala by nepřijatelné riziko libovůle orgánů města či jiných výše popsaných negativních konotací „absolutní moci“ těchto orgánů nad zastavitelností dané plochy a zároveň by (v duchu popsané interpretační zásady) šetřila práva žalobce i ostatních vlastníků pozemků v zastavitelné ploše BI-Z1-Z31.
28. Prvoinstanční ani druhoinstanční úřad územního plánování ve svých závazných stanoviscích takovému výkladu nepřisvědčily, nicméně zdůvodnění v druhoinstančním závazném stanovisku lze stěží označit za něco jiného než prostý nesouhlas. Za situace, kdy žalobce svoje námitky a jejich důvody celkem podrobně popsal, lze však tento přístup správních orgánů považovat za nedostatek působící přinejmenším dílčí nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí.
29. Rovněž nedostatečně vysvětleno a vypořádáno zůstalo posouzení „*zajištění dopravního přístupu v podobě příjezdu osobním vozidlem*“. Ani z prvoinstančního ani z druhoinstančního závazného stanoviska totiž nelze považovat za zřejmé, zda v tomto má spočívat významná vada stavebního záměru či nikoli.
30. Žalobce ve svém odvolání namítal, že skutečnost, že město v místě dosud nezbudovalo novou komunikaci, nemůže být považována za překážku výstavbě, a to už proto, že za ni zjevně nebyla považována v případech již umístěných obdobných staveb rodinných domů, označených zcela konkrétně v odvolání.
31. Právně rozhodující dle přesvědčení žalobce je, že v místě již v současnosti jednoznačně existuje veřejná pozemní komunikace ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska legitimního očekávání žalobce a povinnosti správních orgánů postupovat předvídatelně a konstantně v rámci svých správních úvah je pak též rozhodné, že v dosavadní správní praxi (vykládající v tomto ohledu nezměněnou část regulace ÚP Turnov) byla tato komunikace za dostatečné spojení vždy považována.

32. Druhoinstanční úřad územního plánování v rámci vypořádání odvolacích námitek k tomu výslovně uvedl, že „nedohledal, že by výstavba na plochách BI-Z1-Z31 byla v ÚP Turnov podmíněna vybudováním i dopravní infrastruktury“. Nicméně význam jeho dalších tvrzení v tomto kontextu je nejasný, potenciálně spíše negativní, a přestože žalobce namítal, že ani prvoinstanční závazné stanovisko neobsahovalo jasný závěr, ani druhoinstanční úřad územního plánování zde neposkytl jednoznačnou odpověď. Celkově lze snad dle žalobce dospět k závěru, že tyto úvahy nepovažuje druhoinstanční orgán za zásadní pro závěr o nepřípustnosti závěru, nicméně nedávají jasnou přezkoumatelnou odpověď na konkrétní otázku a námitky žalobce, čímž nepřispívají nijak k ochraně jeho právní jistoty.
33. Dále se žalobce věnoval problematice likvidace odpadních a srážkových vod. Dle jeho mínění bylo do jeho práv zasaženo i samostatným postupem dotčených vodoprávních úřadů, což platí zvláště u druhoinstančního vodoprávního úřadu, jehož správní úvahy, jdoucí podstatně nad napadané závěry prvoinstančního závazného stanoviska (které stály toliko na tvrzeném rozporu s územním plánem) v podstatě vůbec nezohledňují žalobcem v odvolání uplatněné námitky.
34. Žalobce mj. ve svém odvolání poukazoval na to, že v rámci Vyhodnocení vlivů není obsažen dostatečný skutkový základ pro závěr o nemožnosti navržené likvidace odpadních vod. Přímou se zde k uvedenému uvádí v zásadě jen „otevřené otázky k diskuzi“ (srov. odst. 6.7 *Vliv na vodu*, str. 70 a 71, obsahující vágní obraty jako „vyvolává otazníky“, „nezakládá předpoklad“ apod.). Žalobce vytýkal, že myšlenka v uvedeném vyhodnocení, dle níž „dočasné jímky nezakládají předpoklad bezpečné likvidace odpadních vod“ či „vyvolávají otazníky“, působí jako odůvodnění pro zásah do vlastnických práv laicky a nedostatečně.
35. Žalobce také výslovně ve svém odvolání namítal, že v téže ploše BI-Z1-Z31 (a dokonce v téže ulici Na Cvičisti) byla již v souladu s uvedeným funkčním určením povolena a zrealizována řada staveb totožného typu, jako je stavební záměr žalobce. V případě žádné z uvedených staveb zjevně nebylo považováno za právní ani faktickou překážku, že ještě před jejich povolením a výstavbou nebyla městem Turnov zbudována kanalizace, což je důvod, pro který nyní dotčené orgány shledávají nepřípustným stavební záměr žalobce. Navíc žalobce zdůrazňoval, že v této souvislosti nebyly nikde popsány žádné skutečné problémy, které by souvisely s provozem konkrétních schválených staveb. A to ani pokud jde o řešení vod srážkových.
36. Namísto zohlednění a konkrétního vypořádání těchto námitek však druhoinstanční vodoprávní úřad přišel ve svém závazném stanovisku s vlastními originálními závěry, které však spočívají dle názoru žalobce buď přímo v nepřípustných spekulacích, nedoložených žádnými podklady („při odkanalizování tímto způsobem docházelo velmi často k porušování zákona ...“), nebo v nepřípustném zvětšování zákonných požadavků a omezení (volná argumentace „blízkostí ochranného pásma“ znamenající však v důsledku rozšiřování samotného ochranného pásma či faktické dovozování jakéhosi „ochranného pásma k ochrannému pásmu“).
37. Nejenže tedy správní orgány nevypořádaly náležitě odvolací námitky a odbyly žalobce nepřipadnými argumenty, ale zároveň ignorovaly předchozí správní praxi, což žalobce shledává za zřejmé porušení zásady legitimního očekávání (předvídatelnosti) ve smyslu § 2 odst. 3 a § 4 správního řádu. Přitom platí, že legitimní očekávání požívá ochrany jako

vlastnické právo samotné a nesmí do něj být svévolně zasahováno. Nastíněné argumenty popírající přípustnost Stavebního záměru ze strany dotčených orgánů (či jejich absence u uplatněných námitek žalobce) představují porušení žalobcových práv z důvodu nerovného zacházení (diskriminace v poměru k jiným vlastníkům pozemků a staveb ve stejné ploše), souvisejícího s nelegitimní změnou dosavadní správní praxe.

38. Žalobce proto závěrem navrhl, aby krajský soud zrušil jak žalovaného rozhodnutí, tak jemu předcházející rozhodnutí Stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření odpůrce k návrhu

39. Odpůrce nejprve zrekapituloval průběh přijímání Územního plánu Turnov. Ten byl přijat 26. 6. 2014 a účinnosti nabyl 26. 7. 2014. Dotčená lokalita, v níž má být umístěn Stavební záměr, byla označena BI-Z72 – Bydlení individuální a měla stanovené tyto specifické podmínky: do realizace zástavby se umožňuje využití pro rekreaci a zajistit zpracování hlukové studie pro zajištění dosahu hluku ze silnice I/10, v případě potřeby zajistit jiné protihlukové opatření. Inženýrské sítě a jejich trasování byly navrženy územní studií vloženou do evidence 1. 9. 2014. Předpoklad v této lokalitě byl až zhruba 223 rodinných domů. Navržen byl veřejný vodovod a veřejná kanalizace. V době platnosti těchto podmínek koupil navrhovatel pozemek, na němž žádá o umístění Stavebního záměru (smlouva kupní z 1. 6. 2017).
40. Změnou č. 1 ÚP byla lokalita označena jako BI-Z1-Z31, byly prokresleny komunikace z územní studie, byla zrušena možnost rekreace a byly stanoveny tyto specifické podmínky: zpracování územní studie a výstavba v ploše je podmíněna napojením na kanalizaci-do doby vybudování jednotné kanalizace umožnit dočasné jímky za podmínky splnění povinnosti bezprostředního napojení na jednotnou kanalizaci po jejím vybudování. Změna č. 1 ÚP nabyla účinnosti 30. 12. 2017.
41. Následně došlo k aktualizaci Územní studie (do evidence vložena 19. 11. 2019). Předpokládala vybudování asi 150-200 rodinných domů, 20-25 bytových domů. Ve studii byl proto i nadále navržen veřejný vodovod a veřejná kanalizace.
42. Změna č. 2 ÚP nabyla účinnosti 24. 4. 2020. Byla jí v části dotčené lokality namísto plochy BI – Bydlení individuální vymezena plocha BS – Bydlení smíšené. Její součástí bylo i Vyhodnocení vlivů, které se negativně stavělo podmínce připuštění dočasného odkanalizování pomocí jímek na vyvážení a využití plochy podmiňovalo existencí funkčního kanalizačního systému se zakončením na ČOV. Proto byly specifické podmínky plochy BI-Z1-Z31 upraveny takto: zpracování územní studie a výstavba v ploše je podmíněna napojením na kanalizaci.
43. V přechodné době od 30. 12. 2017 do 24. 4. 2020 tak bylo možné umístit rodinné domy s dočasnými jímkami. V té době navrhovatel žádnou iniciativu k umístění Stavebního záměru nevyvíjel. Žádost o společné povolení Stavebního záměru podal 26. 7. 2022, tedy v době, kdy již dočasné jímky nebyly v souladu s platným územním plánem. Podmínky využití byly tedy prakticky stejné jako v době, kdy předmětný pozemek kupoval.
44. Odpůrce dodal, že dotčená lokalita je rovněž předmětem probíhající Změny č. 4 ÚP, v níž se podmínka napojení kanalizací nejen potvrzuje, ale dále doplňuje o podmínku napojení na vodovod.

45. K vlastnímu návrhu sdělil, že věcná stránka konkrétního řešení je obsažena přímo v územně plánovací dokumentaci, jejíž součástí je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Obě dokumentace byly zpracovány autorizovanými osobami. Věcná stránka řešení je tak v souladu s jejich doporučeními, výsledky projednání, kdy proti tomuto řešení nebyly vzneseny žádné námitky, i s požadavky města. Navržené řešení zajišťuje koncepční rozvoj města při respektování hydrogeologických podmínek, chrání životní prostředí a zdroje pitné vody, vše ve veřejném zájmu zajistit udržitelný rozvoj území a neohrozit podmínky života budoucích generací.
46. Závěrem zdůraznil, že návrh směřuje k realizaci jednoho soukromého záměru, ten je však součástí rozsáhlé rozvojové lokality města, jíž se (jako celku) návrh na zrušení části opatření obecné povahy týká. Navrhl proto návrh v plném rozsahu zamítnout.

V. Vyjádření žalovaného k žalobě

47. Žalovaný předně odkázal na odůvodnění žalovaného rozhodnutí a rozhodnutí Stavebního úřadu.
48. Dle něho není sporu o tom, že Stavební záměr je v rozporu s platným územním plánem v tom směru, že nesplňuje podmínku likvidace odpadních vod napojením na kanalizaci. Za nesprávné označil úvahy žalobce, že by bylo možno územním plánem založit povinnost napojit se na kanalizaci v okamžiku jejího zbudování. Taková povinnost by se pak týkala i již řádně povolených staveb, které byly umístěny v době, kdy nebyla účinná Změna č. 2 ÚP, která podmínku napojení na kanalizaci stanovila, a to by prostřednictvím opatření obecné povahy nebylo možné učinit. Pokud byly stavby povoleny bez omezení svého trvání s odkanalizováním např. do jímky, jsou takto povoleny navždy a změna způsobu likvidace odpadních vod napojením na kanalizaci by mohla vzejít pouze na žádost vlastníků těchto nemovitostí, případně postupem dle § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích.
49. Povinnost řešit odkanalizování nových staveb napojením na kanalizaci považuje žalovaný za zcela legitimní podmínku územního plánu. Za klíčové považoval, že žalobce nepodal v průběhu projednávání návrhu Změny č. 2 ÚP žádnou námitku ohledně této nové podmínky. Za takové situace není možné požadovat konkrétní zdůvodnění takové podmínky vůči jeho pozemku, resp. jeho vlastníkovvi, v podrobnosti, v jaké by byla vyporádána v rozhodnutí o námitkách. Navrhl proto žalobu zamítnout.

VI. Replika žalobce (navrhovatele)

50. Žalobce (navrhovatel) podal ve věci ještě repliku, v níž reagoval především na vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Z něho dle jeho názoru vyplynulo, že za důvod pro omezení jeho práv a práv dalších vlastníků pozemků v ploše pro rodinné domy je nelogicky chápáno vyhovění zájmům části vlastníků, kteří chtěli v části lokality stavět domy bytové. Tuto skutečnost však bylo možné řešit jednoduše např. tak, že by podmínka napojení na kanalizaci byla stanovena výlučně k části plochy nově určené pro výstavby domů bytových. Naproti tomu řešení obsažené ve Změně č. 2 paušálně omezuje vlastníky pozemků, u nichž žádná zvýšená rizikovost není konstatována. Takový regulativ nestanoví koncepci rozvoje území, ale pouze de facto vytváří jednostranně odvolatelnou stavební uzávěru bez jakéhokoliv časového či jiného rámce.

51. Pokud odpůrce ve svém vyjádření zmínil problémy týkající se ničení nedostatečně zpevněných městských komunikací v dané lokalitě a že odpůrce uvažoval i o řešení situace formou stavební uzávěry, potvrzuje to dle žalobce (navrhovatele) jeho tvrzení, že napadená Změna č. 2 ÚP má primárně sloužit jiným zájmům odpůrce, než je proklamovaný zájem na bezpečné likvidaci odpadních vod. Odpůrce tím obchází zákonnou úpravu týkající se povinnosti k náhradě na změnu v území dle § 102 stavebního zákona.
52. V poslední části repliky se pak žalobce (navrhovatel) věnoval problematice návrhu Změny č. 4 ÚP, který se v současné době připravuje a v němž odpůrce hodlá zpřísnit podmínky pro výstavbu v ploše BI-Z1-Z31 ještě napojením na vodovod. V souvislosti se svým nesouhlasem s tímto postupem přiložil k replice ještě svoje námitky proti návrhu Změny č. 4 ÚP a hydrogeologický posudek z roku 2018, který si nechal vypracovat pro posouzení možnosti zbudování vrtu pro účely budoucí výstavby.

VII. Jednání soudu

53. Při jednání soudu dne 17. 8. 2023 zůstali účastníci řízení na svých stanoviscích a procesních návrzích. Žalobce (navrhovatel) akcentoval především důvody, pro které považuje napadenou část Změny č. 2 ÚP jednak za nedostatečně odůvodněnou, jednak za nezákonnou.
54. Navrhl doplnit dokazování provedením důkazu shora zmíněným hydrogeologickým posudkem z roku 2018, který přiložil k replice. Soud tomuto návrhu nevyhověl, protože tento důkaz nepovažoval za relevantní pro posouzení důvodnosti jak návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, tak žaloby na zrušení rozhodnutí správního orgánu. Navíc žalobce tímto podkladem zdůrazňoval především neopodstatněnost požadavku na stanovení podmínky pro výstavbu v ploše BI-Z1-Z31 spočívající v napojení na vodovod, která má být ale až součástí Změny č. 4 ÚP. Tato problematika tedy není předmětem daného řízení, krajský soud se jí proto nemohl zabývat.

VIII. Posouzení důvodnosti návrhu na zrušení části opatření obecné povahy krajským soudem (incidenční přezkum)

55. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého s. ř. s. Byl přitom dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu. O věci usoudil následovně.
56. Krajský soud úvodem stručně konstatuje, že návrhem byla napadena Změna č. 2 Územního plánu Turnov, schválená zastupitelstvem odpůrce dne 27. 2. 2020 usnesením č. 41/2020; účinnosti nabyla 24. 4. 2020. V dané věci tak není pochyb o tom, že Změna č. 2 ÚP, která je dle § 43 odst. 4 stavebního zákona opatřením obecné povahy, byla řádně přijata, oznámena a je účinná.
57. Návrh byl s ohledem na znění § 101b odst. 1 s. ř. s. podán včas. Při incidenčním přezkumu opatření obecné povahy totiž neplatí pro podání návrhu lhůta 1 roku zakotvená v tomto ustanovení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40 a ze dne 17. 2. 2021, č. j. 6 As 220/2019-28)
58. Kromě existence opatření obecné povahy, které je možno podrobit soudnímu přezkumu, je bezpochyby naplněna i další podmínka řízení, a to aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo

tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. V daném případě je zřejmé, že navrhovateli přísluší vlastnické právo k nemovitostem dotčeným napadeným opatřením obecné povahy. Jeho tvrzená nezákonnost pak směřuje právě k problematice stanovení specifických podmínek využití funkční plochy, do níž je zařazen navrhovatelův pozemek, na kterém chce uskutečnit Stavební záměr; potažmo tedy navrhovatel namítá, že došlo ke zkrácení jeho vlastnického práva garantovaného čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Od počátku neměly správní soudy nejmenší pochybnost o tom, že tam, kde se opatření obecné povahy může s reálnou pravděpodobností dotknout práva navrhovatele k nemovité věci, je tím založena jeho aktivní procesní legitimace. K tomu srovnej například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aos 3/2013-30; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).

59. Než přistoupí k vlastnímu přezkumu žalobou napadeného opatření obecné povahy, považuje krajský soud za vhodné zmínit několik zásad a obecných východisek vymezených především judikaturou správních soudů, z nichž bude při této činnosti vycházet. Především ještě, že všechny nemovitosti zmíněné v tomto rozhodnutí se nacházejí v k. ú., nebude tedy již pro zjednodušení tento údaj u jejich označení dále uvádět.
60. Předně připomíná, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části tak platí dispoziční zásada. Povinnost posoudit všechny návrhové námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem návrhové argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 : *„...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námítka, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“*
61. Východiskem, z něž vychází správní soudy při přezkumu územního plánu obce, je především zdrženlivost. Pořizování územně plánovací dokumentace je komplikovaný proces, jehož výsledkem je co možná největší rozumně dosažitelný soulad mezi různými

skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Při nacházení tohoto souladu je nutné dodržovat určité zákonné postupy stanovené zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. „V těchto mantinelech se popsání rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). Výše uvedená zdrženlivost, vztahující se i k posuzování vhodnosti funkčního využití té které lokality, však nebrání správním soudům posoudit, „zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 algoritmu přezkumu)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88).

62. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, uvedl, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře nebo v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. „K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.“ Výše uvedená východiska potvrzuje i další judikatura, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 2 As 2/2020 - 71 pokračování - 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 - 36, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38.
63. Je na úvaze obce, jakou lokalitu umožní zastavět a jaké požadavky k tomu stanoví. K tomu však musí disponovat dostatečně kvalitními podklady, které odůvodňují odlišné zacházení. Tyto podklady pak správní soudy (typicky k námitce účastníka) přezkoumávají, a to nejen z hlediska zákonnosti, ale i věcné správnosti. Všechny podklady pro vydání územního plánu totiž slouží ke zjištění skutkového stavu věci, a pokud některé ze závěrů v podkladech uvedených činí účastník spornými, je zejména na krajském soudu, aby ověřil, zda byl skutkový stav zjištěn správně. Z uvedeného však nelze učinit kategorický závěr, že jakákoliv nesprávnost podkladu má vliv na územní plán.
64. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 vymezil algoritmus soudního přezkumu spočívající v pěti na sebe navazujících krocích. První tři mají povahu formální – jedná se o otázku pravomoci, otázku působnosti a zákonem stanovený postup (tj. soulad s procesním právem), další dva pak mají povahu materiální – zákonný obsah (tj. soulad s hmotným právem) a proporcionalita (tj. přiměřenost regulace sledovanému cíli).
65. Pokud jde o 1., 2. a 3. krok přezkumu, pak tyto skutečnosti navrhovatel v návrhu nenapadal.
66. Obsahem 4. kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy je přezkum zákonnosti obsahu napadeného opatření obecné povahy, tedy jeho soulad s hmotným právem. Pod

tento krok přezkumu spadá i otázka posouzení přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Ačkoliv doktrína řadí nepřezkoumatelnost spíše k vadám procesním, náležité odůvodnění je podmínkou toho, aby vůbec bylo možno obsah opatření obecné povahy zhodnotit. Obě návrhové námitky spadají právě pod tento krok algoritmu.

67. A nyní již konkrétně k projednávané věci. Navrhovatel brojí proti té části Změny č. 2, kterou byla pro plochu BI – Bydlení individuální Z1-Z31 (v níž se nachází jeho pozemek, na kterém chce realizovat Stavební záměr) upravena jedna ze specifických podmínek jejího využití. Ta od účinnosti Změny č. 1 ÚP Turnov (tedy od 30. 12. 2017) zněla: „výstavba v ploše je podmíněna napojením na kanalizaci – do doby vybudování jednotné kanalizace umožnit dočasné jímky za podmínky splnění povinnosti bezprostředního napojení na jednotnou kanalizaci po jejím vybudování“. Změnou č. 2 ÚP (tedy od 24. 4. 2020) byla část této podmínky za pomlčkou vypuštěna. Což znamená, že výstavba v dané ploše je podmíněna napojením na kanalizaci. Tedy bez možnosti řešit odkanalizování stavebních objektů formou dočasných jímek.
68. To byl ostatně stěžejní důvod, pro který orgány územního plánování ve svých závazných stanoviscích dle § 96b stavebního zákona, ale v podstatě i vodoprávní úřady ve svých závazných stanoviscích, zaujaly vůči Stavebnímu záměru negativní postoj. Protože z projektové dokumentace Stavebního záměru plyne, že jeho odkanalizování má být řešeno formou jímky, uvedly shora uvedené dotčené orgány ve svých závazných stanoviscích, že Stavební záměr je v rozporu s Územním plánem Turnov v jeho současném znění. Těmito závaznými stanovisky pak byly stavební úřady obou stupňů vázány.
69. V souvislosti s tím krajský soud konstatuje, že Změna č. 2 ÚP má ze shora uvedených důvodů reálný a zcela zásadní význam pro rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutím stavebních úřadů, která jsou napadena žalobou. Je tedy v projednávané věci splněna akcesoričnost návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy, která je dle judikatury správních soudů zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. r. s. (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179).
70. Podstata první návrhové námitky spočívá v tvrzení, že napadená část Změny č. 2 ÚP není doložena nezbytnými důvody, a lze ji tak považovat ze skutkového hlediska za nepřezkoumatelnou.
71. Navrhovatel má pravdu v tom, že v odůvodnění textové části Změny č. 2 ÚP je zrušení části specifické podmínky využití pro plochu u BI-Z1-Z31, konkrétně ustanovení umožňující dočasné jímky do doby vybudování jednotné kanalizace, odůvodněno v podstatě jednou větou (viz str. 38 textové části Změny č. 2 ÚP). Ta obsahuje konstatování, že potřeba úpravy této podmínky využití plochy byla identifikována v rámci zpracování dokumentace SEA. Dále je uvedeno, že podmínění výstavby v ploše napojením na kanalizaci bylo současně projednáno radou města Turnov.
72. Důvody pro zrušení možnosti řešit odkanalizování stavebních objektů v ploše BI-Z1-Z31 jsou pak skutečně obsaženy ve Vyhodnocení vlivů Změny č. 2 ÚP na životní prostředí (SEA), vypracovaném dle §10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů., a dle přílohy stavebního zákona, v červenci 2019

Ing. M. S., Ph.D., držitelkou příslušné autorizace. Těmto důvodům se krajský soud bude věnovat níže.

73. V prvé řadě si však musel položit otázku, do jaké míry je soud oprávněn (resp. současně povinen) přezkoumávat obsah SEA. A dále otázku, jaké požadavky lze za dané skutkové situace klást na odůvodnění předmětné změny za situace, kdy není sporu o tom, že proti návrhu Změny č. 2 ÚP navrhovatel žádné námitky nepodal.
74. Dle § 19 odst. 2 stavebního zákona je úkolem územního plánování také posouzení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1 téhož zákona). Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí s náležitostmi stanovenými v příloze ke stavebnímu zákonu.
75. Jedná se o tzv. prosté stanovisko vydané podle § 10g uváděného zákona (k tomu viz § 50 odst. 5 stavebního zákona), podle něhož toto stanovisko není stanoviskem dle § 4 odst. 2 stavebního zákona. Stanovisko SEA je tzv. stanoviskem ke koncepci a nikoli k záměru, jde tedy o odborný podklad pro schvalování koncepcí, jako je například územní plán. Stanovisko SEA, jako tzv. stanovisko ke koncepci, neboli stanovisko prosté (na rozdíl od stanoviska tzv. závazného), požívá pouze procesně-právní závaznost (v případě posuzovaných koncepcí musí být vydáno), nikoli však závaznost hmotně-právní (na rozdíl od stanoviska k záměru – například v podobě územního rozhodnutí - které má povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu). Orgán schvalující koncepci je povinen zohlednit stanoviska, podmínky i požadavky plynoucí ze stanoviska, nemusí je však bezvýhradně do výsledku koncepce promítnout (to vše však za řádného odůvodnění, proč k odchýlení došlo).
76. Přestože tedy stanovisko SEA není stanoviskem dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, je povinností krajského soudu se jím zabývat jako jedním z podkladů pro pořízení a vydání územního plánu. Ačkoliv závěry hodnocení SEA ani další analytické podklady nejsou pro pořizovatele územního plánu závazné, je-li stanovisko SEA zpracováno, stává se podkladem pro vydání územního plánu. Všechny podklady pro vydání územního plánu pak slouží ke zjištění skutkového stavu věci, a pokud některé ze závěrů v těchto podkladech obsažených navrhovatel činí sporným, je na soudu ověřit, zda byl skutkový stav zjištěn správně.
77. Pokud pak jde o nároky na kvalitu odůvodnění toho kterého řešení přijatého v územním plánu za situace, kdy proti němu nebyla v procesu přípravy a přijímání územního plánu vznesena námitka, pak je pochopitelné, že na odůvodnění řešení nelze klást takové nároky, jako za situace, kdy proti němu námitka podána je a kdy na ni musí pořizovatel reagovat formou rozhodnutí o námitce (na odůvodnění takového rozhodnutí pak lze klást požadavky plynoucí z § 68 odst. 3 správního řádu jako na jakékoliv jiné rozhodnutí správního orgánu).
78. Odpůrci je navíc nutno v řízení před soudem dát možnost se k návrhovým námitkám, které nebyly uplatněny v průběhu tvorby územního plánu či jeho změny, vyjádřit, protože tak dosud neměl možnost učinit. Tomuto krajský soud dostal, odpůrce na obsah návrhu reagoval svým vyjádřením (viz body 39. až 46. tohoto rozsudku).
79. Krajský soud na tomto místě ještě doplňuje, že vznesení námitky je v zásadě předpokladem pro to, aby správní soudy mohly posuzovat proporcionalitu (přiměřenost)

přijatého řešení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 5/2011-43 nebo č. j. 1 Ao 3/2011-229).

80. Je-li vlastník nemovitosti v procesu tvorby územního plánu nebo jeho změny zcela pasivní, postačí, pokud pořizovatel změnu odůvodní alespoň stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu, neměla by však být v takovém případě pomyslná hranice přezkoumatelnosti snížena tak, že tyto důvody nebudou vůbec seznatelné (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2023, č. j. 3 As 368/2021-113).
81. Nutno dále přihlédnout k tomu, že územní plán je obsáhlý dokument, jeho odůvodnění tvoří jeden celek a argumenty k určité otázce lze čerpat z různých jeho částí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17).
82. S ohledem na shora uvedené krajský soud nejprve konstatuje, že považuje v obecné rovině za přípustné, aby, pokud důvody té které změny v územním plánu splynou ze SEA, bylo v odůvodnění změny územního plánu na obsah stanoviska SEA toliko odkázáno. Samozřejmě pouze za situace, kdy pořizovatel územního plánu závěry stanoviska SEA respektuje. Pokud by tomu bylo naopak (a jak shora uvedeno, pořizovatel závěry SEA respektovat nemusí, nejsou pro něj závazné), pak naopak musí odůvodnění takového postupu věnovat v odůvodnění změny územního plánu náležitou pozornost.
83. To ale není případ posuzované věci. V ní naopak pořizovatel, resp. následně odpůrce doporučení SEA, aby u plochy BI-Z1-Z31 došlo u specifických podmínek využití k vypuštění pasáže umožňující u stavebních objektů dočasné jímky do doby vybudování jednotné kanalizace, plně respektovali a tomuto doporučení vyhověli.
84. Stanovisko SEA je veřejně dostupný podklad pro pořízení a vydání územního plánu či jeho změny, proti němuž mohou dotčené subjekty vznášet v procesu tvorby územního plánu námitky či připomínky. Pokud tedy je v odůvodnění textové části územního plánu na jeho obsah odkázáno, shledává obsah tohoto stanoviska krajský soud součástí odůvodnění územního plánu. Za příliš formalistický by považoval požadavek, aby územní plán ve svém odůvodnění (a krajský soud znovu zdůrazňuje, že to platí pro situaci, kdy pořizovatel závěry SEA plně respektuje) závěry a doporučení SEA opakoval, parafrázoval či odůvodňoval, proč že je respektuje. Vždyť důvody příslušného řešení plynou z obsahu stanoviska SEA, které je jedním z podkladů územního plánu a stává se tak v širším slova smyslu jeho součástí.
85. Následně proto přistoupil krajský soud k posouzení obsahu Vyhodnocení vlivů, resp. k posouzení toho, zda přezkoumatelným způsobem odůvodňuje návrhovatelem napadenou změnu, tedy z jakých důvodů doporučuje, aby u plochy BI-Z1-Z31 došlo u specifických podmínek jejího využití oproti předchozímu stavu k vypuštění pasáže umožňující u stavebních objektů řešit jejich odkanalizování prostřednictvím dočasných jímek do doby vybudování jednotné kanalizace.
86. Problematice plochy BI-Z1-Z31 se Vyhodnocení vlivů věnovalo na str. 59, 70-71, 74, 76 až 77, 82 a 84 až 85.
87. Stanovisko SEA bralo v potaz, že k nejvýznamnějším změnám v rámci Změny č. 2 ÚP patří právě změna využití části rozvojové plochy BI-Z1-Z31 z funkční plochy BI – Bydlení individuální na funkční plochu BS – Bydlení smíšené. S ohledem na obsah územního plánu tato změna funkčního využití znamená především změnu hlavního

využití z bydlení v různých typologických formách rodinných domů na bydlení v bytových a rodinných domech. Charakter plánovaného využití plochy z příměstského až venkovského se tak mění na příměstské až městské. Vyhodnocení vlivů rovněž vzalo v potaz existenci územní studie pro I. etapu výstavby v dané ploše, která řeší odkanalizování plochy s kapacitním započítáním i II. etapy, pro kterou právě Změna č. 2 ÚP přišla se změnou funkčního zařazení části plochy BI-Z1-Z31 do funkční plochy BS – Bydlení smíšené. Stanovisko SEA přitom konstatovalo, že tato změna zakládá předpoklad vyšších nároků mimo jiné na likvidaci odpadních vod, než je stanoveno územní studií, což bude znamenat přepočítání parametrů rovněž pro I. etapu. Zdůraznilo, že hledisko likvidace odpadních vod je jedním z klíčových faktorů z hlediska kvality životního prostředí v této ploše, neboť územní studie ještě před shora uvedenou změnou funkčního zařazení části této plochy předpokládá v obytné zóně max. 223 rodinných domů.

88. V kapitole 4. *Charakteristiky životního prostředí, které by mohly být realizací záměrů ÚP významně ovlivněny*, stanovisko SEA dále stanovilo, že ani zvýšení intenzity využití území v dané ploše v důsledku zařazení její části do ploch BS – Bydlení smíšené vzhledem k podmínkám jejího využití nezakládá předpoklad negativního vlivu na kvalitu povrchových a podzemních vod. S tím, že stanovení konkrétních podmínek technického řešení likvidace odpadních vod z výstavby objektů na této ploše bude předmětem navazujících řízení po schválení Změny č. 2 ÚP. V kapitole 6. *Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení* v návaznosti na to bylo konstatováno, že intenzita využití v ploše Z1-Z31 vyvolává otazníky nad bezpečnou likvidací odpadních vod, neboť právě podmínka využití plochy umožňující řešit odkanalizování stavebních objektů pomocí dočasných jímek nezakládá předpoklad bezpečné likvidace odpadních vod do doby vybudování kanalizace, a to ani pro stávající předpokládaný počet 223 rodinných domů, natož při zvýšené intenzitě využití při změně funkčního zařazení části plochy do BS – Bydlení smíšené. Tato změna byla hodnocena mírně nepříznivě, přičemž stanovisko SEA v důsledku toho dospělo k závěru, že zvýšení možnosti ochrany může představovat právě vypuštění možnosti řešit odkanalizování stavebních objektů formou dočasných jímek.
89. Toto hodnocení vyústilo v kapitole 8. *Popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí* v doporučení, aby tato možnost byla ze specifických podmínek užití v dané ploše vypuštěna, tedy aby výstavba v ní byla striktně podmíněna napojením na kanalizaci. Stanovisko SEA také opakovaně apelovalo na nutnost přednostního odkanalizování plochy Z1-Z31 s návazností na zpracovanou územní studii I. etapy a plánovanou intenzifikaci ČOV Turnov. Uvedené doporučení bylo zopakováno i v kapitole 12. *Netechnické shrnutí výše uvedených údajů*.
90. Krajský soud konstatuje, že na rozdíl od navrhovatele nespatřuje ve shora uvedených závěrech protiklad. Krajský soud tomu rozumí tak, že Vyhodnocení vlivů v obecné rovně nespatřuje v zařazení části plochy Z1-Z31 do funkční plochy BS – bydlení smíšené předpoklad negativního vlivu na kvalitu povrchových a podzemních vod. V návaznosti na to však doporučuje s ohledem na předpokládaný počet domů v dané lokalitě (s přihlédnutím k územní studii pro I. etapu a k faktu, že oproti tomu dojde ještě

uvedenou změnou funkčního zařazení k navýšení intenzity užívání dané lokality), aby pro zvýšení ochrany podzemních vod byla možnost řešit odkanalizování stavebních objektů v dané ploše formou dočasných jímek zrušena. Takový závěr považuje soud s ohledem na obavy, které byly v SEA uvedeny, za logický. A evidentně stejně smýšlel i pořizovatel, resp. odpůrce, když se tomuto doporučení rozhodli vyhovět a promítli jej do výrokové části Změny č. 2 ÚP.

91. Navrhovatel sice tvrdí, že závěry SEA nejsou opřeny o dostatečné věcné důvody, vadí mu užití některých dle jeho názoru bezobsažných formulací, ale na druhou stranu ani on s žádnými věcnými argumenty, které by shora uvedené závěry SEA relevantně zpochybňovaly, nepřichází. Požadavky navrhovatele na podobu SEA tak zůstávají značně zamlženy a není jasné, které otázky by ve stanovisku SEA požadoval zodpovědět, aby důvody jeho doporučení ohledně problematiky dočasných jímek v ploše Z1-Z31 považoval za přezkoumatelné. A zda by již tyto jeho požadavky či představy nešly nad rámec náležitostí SEA vymezených v příloze stavebního zákona.
92. Byť je otázka nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy (a stejně tak otázka přezkumu podkladových stanovisek) otázkou posouzení jeho zákonnosti (4. krok algoritmu přezkumu), které správní soud provede bez ohledu na to, zda navrhovatel podal v průběhu přípravy územního plánu či jeho změny námitky (což také krajský soud v posuzované věci činí), upozorňuje na to, že v době přípravy Změny č. 2 ÚP navrhovatel proti jejímu návrhu, a to včetně podoby SEA, nikterak nebrojil a žádnou námitku v tomto směru nevzněl. A rovněž jeho návrhová argumentace je v tomto směru značně obecná a nekonkrétní.
93. Fakt, že navrhovatel nebrojil formou námitek proti návrhu Změny č. 2 má pak relevantní dopad zejména na tu část návrhu, v níž navrhovatel zpochybňuje důvody pro přearažení části plochy BI-Z1-Z31 z funkční plochy BI - Bydlení individuální do funkční plochy BS - Bydlení smíšené. V replice k vyjádření odpůrce pak navrhovatel v souvislosti s tím namítal, že by situaci bylo možno řešit např. stanovením podmínky napojení na kanalizaci pouze u části této plochy nově určené pro výstavby bytových domů. Tato problematika je ale otázkou posouzení proporcionality (přiměřenosti) daného řešení, a její přezkum tak spadá pod 5. krok shora popsaného algoritmu soudního přezkumu. K němu by však v daném případě mohl soud přistoupit pouze za podmínky, že by navrhovatel proti tomuto řešení v době přípravy Změny č. 2 ÚP aktivně brojil, tedy podal námitky (viz bod 79. tohoto rozsudku).
94. Této skutečnosti si byl zřejmě navrhovatel vědom, protože změnu funkčního zařazení části plochy Z1-Z31 do funkční plochy BS – Bydlení smíšené návrhem nenapadá, není tedy předmětem řízení.
95. Důvodnosti první návrhové námítce tedy soud nepřisvědčil.
96. V **druhé návrhové námitce** namítal navrhovatel nezákonnost a neústavnost Změny č. 2 ÚP. Vadí mu, že pokud je výstavba stavebních objektů (rodinných domů) ve funkční ploše BI – Bydlení individuální podmíněna napojením na kanalizaci, je fakticky podmíněna předchozím samosprávným a soukromoprávním rozhodnutím obce, což je dle něho v rozporu se zákonnou úpravou územního plánování. Splnění této podmínky je totiž plně na vůli obci, zda k výstavbě kanalizace přistoupí či nikoliv.

97. Navrhovatel spatřoval podobnost této situace se skutkovým stavem, který zdejší soud řešil v rozsudku ze dne 21. 6. 2017, č. j. 30 A 76/2017-44, resp. na základě kasační stížnosti proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33. Oba správní soudy dospěly k závěru, že jako na nezákonnou je nutno pohlížet na podmínku zakotvenou do územního plánu, v níž si obec vymínila, že pro výstavbu nových bytových domů bude nad rámec splnění zákonných předpokladů ještě nutné souhlasné stanovisko zastupitelstva obce. Dle shora označených rozsudků musí územní plán obce stanovit rovné a jasné podmínky, za kterých je možno území využít a nemůže obsahovat další podmínky, jako např. podmíněné souhlasy jiných orgánů, neboť by se jinak fakticky jednalo o nahrazení územního řízení, jednak by se tím otevíral prostor pro diskriminaci či libovůli zastupitelstva, které by dle své volné úvahy mohlo některým stavebníkům souhlas udělit, zatímco jiným nikoli.
98. O takový skutkový ani právní stav ale v posuzované věci nejde. Podmínka napojení nových stavebních objektů ve funkční ploše BI-Z1-Z31 na kanalizaci, bez možnosti řešit jejich odkanalizování dočasnými jímkami, platí, bez výjimky, pro všechny stavebníky. Zastupitelstvo města Turnov k žádnému individuálnímu posuzování či povolování jednotlivých stavebních záměrů Změnou č. 2 ÚP zmocněno není. Skutečnost, že výstavba je podmíněna realizací kanalizace, jejíž vybudování závisí na rozhodnutí obce, není projevem libovůle obce a neznamena ani stavební závěru, jak se snaží navrhovatel dovozovat. Bylo by nelogické, aby obec prostřednictvím svého územního plánu na jednu stranu umožňovala v nějaké lokalitě výstavbu (dle územní studie má v ploše Z1-Z31 vzniknout velké množství rodinných i bytových domů) a na druhou stranu aby vyvíjela úmyslné kroky k tomu, aby se v dané lokalitě stavět nemohlo. Takovou obavu, která z návrhu implicitně plyne, nepovažuje krajský soud v dané věci za důvodnou, přestože z vyjádření odpůrce plyne, že se realizace výstavby kanalizace v nejbližší době nechystá.
99. Naopak je logické, s ohledem na udržitelný rozvoj území (viz § 18 odst. 1 a § 19 odst. 2 stavebního zákona) a závěry jeho posouzení, odůvodnění takového postupu odpůrce, kdy považuje za potřebné realizovat zástavbu rodinnými a bytovými domy v dané lokalitě v návaznosti na obsah územní studie až poté, co bude uspokojivě vyřešena otázka jejich bezpečného odkanalizování, což předpokládá vybudování jednotné kanalizace. Navíc přednostní a nutná potřeba vybudování této kanalizace v dané lokalitě plyne jak z obsahu Změny č. 2 ÚP, tak ze samotného stanoviska SEA.
100. Napadená část Změny č. 2 ÚP tedy není v rozporu se stavebním zákonem, resp. s cíli a úkoly územního plánování vymezenými v §§ 18 a 19, naopak je s nimi v souladu. Stejně tak nelze dovodit, že by neoprávněně zasahovala do ústavně garantovaného vlastnického práva navrhovatele i všech ostatních vlastníků pozemků v ploše BI-Z1-Z31, jak navrhovatel v návrhu uvedl.
101. V posuzované věci nebyl narušen ani princip legitimního očekávání navrhovatele, který ve svém návrhu (byť částečně rovněž implicitně) zmínil. Jak uvedl odpůrce ve vyjádření k návrhu (a jak plyne z veřejně přístupných informací z katastru nemovitostí), navrhovatel pozemek, na kterém chce realizovat Stavební záměr, koupil v době, kdy bylo účinné původní znění Územního plánu Turnov. To podmínku spočívající v možnosti odkanalizování stavebních objektů formou dočasných jímek neobsahovalo. Navrhovatel tedy nemohl pozemek kupovat s předpokladem, že mu na něm bude povolena stavba rodinného domu s tím, že její odkanalizování bude řešeno formou dočasných jímek.

102. Tato podmínka se stala účinnou až Změnou č. 1 ÚP, která danou lokalitu řešila, tedy od 30. 12. 2017. A byla z územního plánu vypuštěna Změnou č. 2 ÚP, tedy s účinností od 24. 4. 2020. Není sporu o tom, že v době od 30. 12. 2017 do 24. 4. 2020 navrhovatel žádost směřující k realizování Stavebního záměru nepodal.
103. Stejně tak není rozhodná argumentace navrhovatele, že v mezidobí od 30. 12. 2017 do 24. 4. 2020 byla povolena výstavba rodinných domů s tím, že jejich odkanalizování bylo řešeno formou jímek. To odpůrce ani žalovaný nepopírají. Taková povolení ovšem nebyla v rozporu s tehdejší podobou ÚP Turnov. Navrhovatel nepřišel s tvrzením, že v dané lokalitě byla povolena stavba rodinného domu s dočasnou jímkou po nabytí účinnosti Změny č. 2 ÚP. I kdyby se tak ovšem stalo, jednalo by se o exces ze strany stavebního úřadu, který by nezakládal navrhovateli právo, aby obdobně postupoval i v jeho případě.
104. Ani druhou návrhovou námitku tak krajský soud důvodnou neshledal.
105. Krajský soud proto uzavírá, že neshledal důvod, pro který by mohl, byť i jenom částečně, návrhovému petitu vyhovět. Neshledal tak návrh důvodným, a proto jej podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

IX. Posouzení důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu krajským soudem

106. Následně krajský soud přistoupil k přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního s. ř. s.
107. **První žalobní námitka** se týkala otázky souladu Stavebního záměru s územně plánovací dokumentací a tvořily ji dvě podnámitky.
108. Krajský soud ze správního spisu ověřil pravdivost žalobního tvrzení, že orgány územního plánování ve svých závazných stanoviscích dle § 96b stavebního zákona označily Stavební záměr za nepřipustný pro jeho rozpor s Územním plánem Turnov. Uvedený rozpor spatřovaly zejména v tom, že Stavební záměr spočívající ve výstavbě rodinného domu počítá dle projektové dokumentace s odkanalizováním domu prostřednictvím jímky, což specifické podmínky využití plochy BI-Z1-Z31 po nabytí účinnosti Změny č. 2 ÚP neumožňují.
109. Konkrétně se jednalo o závazné stanovisko úřadu územního plánování – Městského úřadu Turnov, odboru rozvoje města, ze dne 11. 8. 2022, č. j. ORM/22/1229/LAR (dále také jen „Závazné stanovisko“), a o přezkumné závazné stanovisko nadřízeného úřadu územního plánování – Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování, ze dne 23. 2. 2023, č. j. KÚLK 13078/2023/OÚP (dále také jen „Potvrzující závazné stanovisko“).
110. První podnámitka se týkala právě otázky odkanalizování Stavebního záměru. Žalobce je toho mínění, že i současná podoba Územního plánu Turnov ve znění Změny č. 2 ÚP realizaci Stavebního záměru umožňuje.
111. Dle žalobce totiž existuje-li určitá interpretační volnost ohledně norem veřejného práva a je k dispozici více než jedna výkladová varianta, má být dána přednost té, která vede k naplnění práv adresáta veřejné moci a méně zasahuje do jeho práv garantovaných ústavním pořádkem. Tato optika by dle jeho názoru mohla být použita i při výkladu územního plánu po Změně č. 2 ÚP. Podle něho je možno specifickou podmínku využití plochy BI-Z1-Z31 požadující napojení domu na kanalizaci vykládat tak, že zakládá

povinnost napojení domu na kanalizaci až k okamžiku, kdy bude kanalizace zbudována a zkolaudována. Těto interpretaci orgány územního plánování nepřisvědčily, přestože žalobce svoje námitky a důvody podrobně popsal. To způsobuje minimálně dílčí nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí.

112. S tímto názorem se krajský soud z níže uvedených důvodů neztotožnil.
113. Předesílá, že rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů jednoznačně vychází v souladu s § 149 správního řádu z obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování (a závazných stanovisek vodoprávních orgánů).
114. Ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. je správní soud povolán rovněž k přezkumu závazných podkladů přezkoumávaných rozhodnutí, a to k námitce účastníka. V posuzované věci tedy Závazného stanoviska a Potvrzujícího závazného stanoviska. Přezkum závazných stanovisek (a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která z nich pro jejich závaznost vycházela) žalobce napadal prostřednictvím výše specifikované podnámitky, kdy poukazoval ze shora uvedených důvodů na jejich nepřezkoumatelnost.
115. S poukazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 (publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), krajský soud zdůrazňuje, že je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) i z moci úřední. Je to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek.
116. Pro úvod do této problematiky je zcela zásadní poukázat na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem.
117. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Šlo by tak o ni za situace, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006).
118. Lze shrnout, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění správních rozhodnutí. Otázka, kterou si je tak třeba v tomto směru dále pokládat, je, zda se správní orgány zabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro posouzení dané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), a zda svoje úvahy dostatečně odůvodnily.
119. Výše uvedené je v obecné rovině možné vztáhnout i na institut závazných stanovisek, a to ve smyslu § 154 správního řádu.
120. Po seznámení se s obsahem závazných stanovisek orgánů územního plánování obou stupňů však musí krajský soud konstatovat, že je za nepřezkoumatelná, ať už pro jejich nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, rozhodně nepovažuje.

121. Orgány územního plánování obou stupňů se velmi podrobně věnovaly podobě Stavebního záměru plynoucí z projektové dokumentace, účinnému znění Územního plánu Turnov a zejména pak důvodům, proč je Stavební záměr nejenom s Územním plánem Turnov, ale i s cíli a úkoly územního plánování v rozporu. Obě závazná stanoviska jsou velmi rozsáhlá, Potvrzující závazné stanovisko je v úplnosti citováno v odůvodnění žalovaného rozhodnutí. Krajský soud proto nepovažuje za nutné, aby jejich závěry opisoval či jinými slovy říkal totéž. Odkazuje proto zejména na str. 6 až 8 Závazného stanoviska a na str. 11 až 14 žalovaného rozhodnutí.
122. Navíc z obsahu předmětné žalobní podnámitky lze vysledovat, že žalobce spojoval otázku nepřezkoumatelnosti ať už rozhodnutí stavebních úřadů či závazných stanovisek orgánů územního plánování s tím, že se neztotožnil s jeho názory na shora uvedenou interpretaci obsahu Územního plánu Turnov. To ale nesouvisí s otázkou jejich nepřezkoumatelnosti, ale s otázkou zákonnosti a správnosti výkladu obsahu uvedeného opatření obecné povahy.
123. Podle názoru krajského soudu však orgány územního plánování (potažmo stavební úřady) interpretovaly obsah Územního plánu Turnov ve znění Změny č. 2 ÚP zcela správně a zákonným způsobem.
124. Podoba té části územního plánu, v níž je vymezena funkční plocha BI – Bydlení individuální, resp. stanovení specifických podmínek využití u plochy BI-Z1-Z31 totiž žádný prostor pro interpretační volnost či variantní interpretaci nedává. Je zde stanovena zcela striktní a jasná podmínka, že výstavba v ploše je podmíněna napojením na kanalizaci.
125. Výklad uvedené podmínky předestíraný žalobcem, tedy že by výstavba nových stavebních objektů mohla být povolována s tím, že jejich napojení na kanalizaci bude nutné realizovat až po její výstavbě a zkolaudování by byl totiž v příkrém rozporu s obsahem Změny č. 2 ÚP, resp. s jejím smyslem respektujícím doporučení SEA. Vždy právě výjimka, že do doby vybudování jednotné kanalizace je možné realizovat výstavbu v ploše BI-Z1-Z31 prostřednictvím dočasných jímek za podmínky splnění povinnosti bezprostředního napojení na jednotnou kanalizaci po jejím vybudování, byla Změnou č. 2 zrušena. Výklad prezentovaný žalobcem by znamenal obcházení obsahu územního plánu, resp. smyslu a účelu Změny č. 2 ÚP.
126. Krajský soud proto shledal závěry Závazného stanoviska i Potvrzujícího stanoviska zákonnými a správnými, pokud z uvedeného důvodu označily Stavební záměr jako nepřijatelný. Potažmo jsou pak zákonná a správná i rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů, protože těm nezbylo, než závěry závazných stanovisek respektovat a v důsledku žádost žalobce o vydání společného povolení Stavebního záměru zamítnout. Uvedený důvod je totiž sám o sobě dostatečným pro takový verdikt.
127. Za této situace se již krajský soud nemusel zabývat důvodností ať už další podnámitky tvořící prvou žalobní námitku (otázka souladu Stavebního záměru s územně plánovací dokumentací z důvodu nezajištění dopravního přístupu), tak druhou žalobní námitkou (zákonnost a správnost závazných stanovisek vodoprávních orgánů). I kdyby totiž důvodnosti těchto námitek (nebo některé z nich) přisvědčil, nemělo by to vliv na shora uvedený závěr o zákonnosti a správnosti zamítavých rozhodnutí stavebních úřadů, neboť není sporu, že Stavební záměr není z důvodů shora uvedených v souladu s Územním plánem Turnov.

128. Krajskému soudu tak nezbylo, než žalobu zamítnout pro její nedůvodnost dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

X. Náklady řízení

129. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
130. Navrhovatel (žalobce) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce ani žalovaný náhradu nákladů nenárokovali a z obsahu správního spisu nevyplývá, že by jim v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 28. srpna 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu