



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatelů: **a) JUDr. P. S., b) Mgr. V. S., c) Mgr. Z. S.**, všichni zast. Mgr. Tomášem Hrstkou, advokátem se sídlem 17. listopadu 238, Pardubice, proti odpůrkyni: **obec Ostružno**, se sídlem Ostružno 5, Jičín, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Ostružno ze dne 31. 8. 2020, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 2. 2022, čj. 30 A 77/2021-71,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelé **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Odpůrkyni **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval zejména přípustností kasačních námitek a přezkoumatelností napadeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové.

[2] Navrhovatelé se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u krajského soudu domáhali zrušení územního plánu odpůrkyně ze dne 31. 8. 2020 (dále „územní plán“), a to v části týkající se pozemků par. č. XA, XB, XC, XD, a XE, které jsou ve vlastnictví navrhovatele a), a pozemků par. č. XF, XG a XH, které jsou ve společném jmění navrhovatelů b) a c) [v době pořizování územního plánu byly tyto pozemky ve vlastnictví navrhovatele a)]. Navrhovatelé nesouhlasí se zařazením těchto pozemků do

plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělské (NSpz) a do plochy smíšené nezastavěného území – sportovní a rekreační nepobytové (NSsr) namísto jejich zařazení do plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci (RI). Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem návrh zamítl.

[3] Krajský soud uvedl, že navrhovatelé b) a c) jsou právními nástupci navrhovatele a). Jeho námitky a aktivita v průběhu pořizování územního plánu je proto přičitatelná navrhovatelům b) a c), jako současným vlastníkům pozemků. Pokud by stanovisko Městského úřadu Jičín (dále „orgán ochrany přírody“) ze dne 12. 10. 2016, čj. MuJc/2016/22249/ZP/Zak, vydané podle § 4 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 50 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nebylo v souladu s právními předpisy, neobstojí ani rozhodnutí o námitkách navrhovatelů (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2019, čj. 1 As 224/2018-62, *územní plán obce Nabořany*, bod 45). Orgán ochrany přírody vydal stanovisko k obsahu územního plánu, nikoliv ke konkrétnímu záměru podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Uplatní se však na něj podobné standardy. Je proto třeba, aby orgán ochrany přírody vymezil a charakterizoval místo, které má být dotčeno, a následně konkrétně uvedl, jak daná činnost negativně ovlivní jeho konkrétní estetické a přírodní hodnoty. Těmto požadavkům orgán ochrany přírody dostál. Ze stanoviska plynou požadavky na území, jaké hodnoty mají být chráněny a proč. Orgán ochrany přírody uvedl, že výstavba v ploše Z12, ve které byla v předchozí fázi pořizování územního plánu část pozemků navrhovatele a) zařazena do plochy RI, je s přihlédnutím na charakter území a jeho umístění v rámci území obce nežádoucí s ohledem na požadavek ochrany jeho stávajícího, stavební činností nedotčeného stavu. Stanovisko nepředstavuje stavební uzávěru místa podle § 97 odst. 1 stavebního zákona. Dané plochy nejsou určeny k zastavění z důvodu ochrany přírody a krajiny. Stanovisko je způsobilým podkladem pro územní plán. Závěry v něm obsažené jsou přesvědčivě odůvodněny a jsou logické. Stanovisko navíc logicky doplňuje a rozvádí odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

[4] Na těchto závěrech nemůže nic změnit předložený znalecký posudek. Nemůže nahradit či měnit správní uvážení orgánu ochrany přírody. Není ho proto třeba provést k důkazu. Pouze dotčený orgán je nadán odbornými znalostmi a je oprávněn hodnotit zásah do krajiny způsobený vymezením jednotlivých ploch z pohledu jím chráněných zájmů. Krajský soud se může k námitce zabývat obsahem těchto závěrů, jejich relevantností a logičností. Dílčí rozpory ohledně vzhledu daného místa jsou rozebrány, vyhodnoceny a vypořádány v rozhodnutí o námitkách. Zařazení pozemků do určité plochy bylo posouzeno na základě řady dalších faktorů – východisek územního plánu, souladu s vyšší územně plánovací dokumentací, posouzení ochrany krajinného rázu a zájmu na zachování volné krajiny. Nadto znalecký posudek je ze dne 24. 7. 2021. Územní plán však byl přijat o rok dříve. Při hodnocení zásahu do krajinného rázu je třeba odlišovat otázky skutkové a právní. Znalec může zkoumat pouze otázky skutkové. Právní hodnocení náleží správním orgánům nebo soudům (rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 As 59/2008-77, Sb. NSS č. 1946/2009). Hodnocení daného místa je uvedeno ve stanovisku a v rozhodnutí o námitkách. Znalecký posudek je proto nadbytečný. Nadto nebyl předložen k námitkám v rámci projednávání územního plánu.

[5] Krajský soud nevylučuje, že pozemky mohou být teoreticky zahrnuty do jiných ploch. Rozhodná je však i vůle odpůrkyně, jak se svým územím naloží. Na zařazení

pokračování

pozemků do konkrétních ploch není právní nárok. Jejich zařazením do určité plochy v zadání nebo návrhu územního plánu proto nemůže vzniknout legitimní očekávání. Navrhovatelé se nemohou účinně dovolávat ústavně zaručeného práva odpůrkyně na samosprávu. Takový postup by byl v rozporu s § 2 s. ř. s. Nesouhlasila-li odpůrkyně se závěry orgánu ochrany přírody, měla prostřednictvím pořizovatele vyvolat dohodovací řízení podle § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Proti výsledku dohody by odpůrkyně mohla brojit zásahovou žalobou. Odpůrkyně přijala a vydala územní plán v rámci samostatné působnosti po hlasování zastupitelstva. Obsah územního plánu nyní představuje vůli odpůrkyně. Argumentace zásahem do práva na samosprávu odpůrkyně proto není namístě.

[6] Podstatné nebylo pouze stanovisko orgánu ochrany přírody, ale i další územně plánovací dokumentace. Z rozhodnutí o námitkách vyplývá, že zařazení pozemků do zastavitelné plochy by bylo spíše nežádoucí zejména s ohledem na požadavek ochrany volné krajiny. Rozhodnutí o námitkách však neobsahuje prostý odkaz na stanovisko orgánu ochrany přírody. Důraz není kladen pouze na ochranu volné krajiny. Zařazení pozemků do plochy RI by nebylo v souladu s vyšší územně plánovací dokumentací a s urbanistickou koncepcí obce a kraje. Stanovisko orgánu ochrany přírody společně s rozhodnutím o námitkách tvoří jeden celek, z nějž plyne, proč nelze pozemky stěžovatelů zařadit do plochy RI.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Navrhovatelé (dále „stěžovatelé“) namítají, že krajský soud pochybil tím, že bez hlubší argumentace označil znalecký posudek za nadbytečný a že se jím více nezabýval. Znalecký posudek představuje těžiště argumentace stěžovatelů ohledně skutkového stavu věci. Závěr o intenzitě a přípustnosti zásahu do krajinného rázu je z povahy věci činěn na základě skutkového stavu. Znalec dospěl k odlišným závěrům o krajinném rázu dané lokality a o možném zásahu do ní než orgán ochrany přírody. Krajský soud však přešel závěry znaleckého posudku nepodloženým konstatováním o jeho nadbytečnosti. Náznak argumentace k nadbytečnosti znaleckého posudku lze nalézt v bodě 47 napadeného rozsudku. Ta je však vnitřně rozporná a nekonzistentní. Na jednu stranu krajský soud uvádí, že snaha o co největší objektivizaci subjektivního faktoru v podobě krajinného rázu je žádoucí, k čemuž bývají zpravidla využívány odborné podklady či znalecké posudky. Na druhou stranu však krajský soud uvádí, že v této věci větší objektivizace není třeba a znalecký posudek, který by tuto funkci plnil, je nadbytečný. Pokud soud neprovede znalecký posudek k důkazu, musí vyložit, proč nemá pro rozhodovanou věc význam, proč je nevěrohodný nebo proč potvrzuje tvrzení, které již bylo postaveno najisto. To však krajský soud neučinil.

[8] Závěr krajského soudu, podle kterého je vůlí obce, jak se svým územím naloží, není v projednávané věci použitelný. V návrhu územního plánu byly pozemky zařazeny do plochy RI. S tím ve stanovisku vyslovil nesouhlas orgán ochrany přírody, neboť zastavitelností plochy by došlo k nepřípustnému zásahu do krajinného rázu. Odpůrkyně s obsahem stanoviska nesouhlasila. Navržené vypořádání proto bylo opakovaně konzultováno s orgánem ochrany přírody. Odpůrkyni však s ohledem na požadavek, aby územní plán byl v souladu se stanovisky dotčených orgánů (§ 54 odst. 2 stavebního

zákona), nezbyvalo, než závěrečné vyhodnocení učinit dle zadání orgánu ochrany přírody. Zastupitelstvo odpůrkyně proto na zasedání 26. 3. 2018 muselo k vyhodnocení zaujmout souhlasný postoj a závěry stanoviska byly do návrhu územního plánu zakomponovány. To však jen z toho důvodu, že odpůrkyně nemohla ohrozit přijetí územního plánu. Územní plán byl následně na zasedání zastupitelstva 31. 8. 2020 i přes nesoulad s původním návrhem vydán. Největší překážkou celého procesu přijímání a následného vydání územního plánu tak bylo stanovisko orgánu ochrany přírody. S jeho obsahem od počátku odpůrkyně a stěžovatelé nesouhlasili. Pozemky stěžovatelů, respektive plochy označené v původním návrhu jako Z10 a Z12, mají být zařazeny do zastavitelného území. Zastupitelstvo odpůrkyně po projednání žádosti a provedeném hlasování dospělo k závěru, že souhlasí se zahrnutím pozemků do plochy RI, shodně jako v původním návrhu územního plánu, neboť to považuje za souladné se zájmem na udržitelný rozvoj obce. To potvrdila starostka odpůrkyně ve sdělení o projednání zastupitelstvem obce z 1. 3. 2021.

[9] Na svém závěru odpůrkyně setrvala i v řízení před krajským soudem. Zároveň uvedla, že se cítí být zkrácena na svém právu na samosprávu. Přestože vůle odpůrkyně, jak se svým územím naloží, byla jednoznačná, na konečné podobě územního plánu to nic nezměnilo. Bylo porušeno právo na samosprávu odpůrkyně a legitimní očekávání stěžovatelů. Na tom nic nemění rada krajského soudu na iniciaci dohodovacího řízení podle § 136 odst. 6 správního řádu. Šlo by totiž o další časově náročné prodloužení již osm let trvajícího procesu pořizování územně plánovací dokumentace, a to s nejistým výsledkem.

[10] Stěžovatelé v návrhu neuvedli, že by stanovisko orgánu ochrany přírody považovali za stanovisko podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Napadená část územního plánu je ovlivněna stanoviskem orgánu ochrany přírody. Úkolem ochrany krajinného rázu není stanovování stavebních uzávěr, které vyloučí umístění a povolení jakýchkoliv nových staveb. Naopak by měla být zohledněna kulturní a historická charakteristika místa, které má být chráněno před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Změny ve využití území v průběhu času, včetně nejrozličnějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivci jim nemá právo bránit (rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 As 52/2009-227). Orgán ochrany přírody však k této skutečnosti ve stanovisku nepřihlédl. Přestože by stavební záměry, které stěžovatelé na svých pozemcích plánovali uskutečnit, představovaly nový prvek v dotčeném území, lze je v důsledku značné urbanizace území, které se vyznačuje existencí mnoha okolních staveb i industriálních prvků nejen rekreačního střediska Sklář (například trafostanice), považovat za zanedbatelné, přípustné a i přínosné. Veškeré stavební záměry by podléhaly regulaci prostřednictvím závazných stanovisek dotčených orgánů v průběhu jejich umísťování. Následně stěžovatelé shrnuli závěry, které mají podle nich vyplývat ze znaleckého posudku. Skutkový stav věci byl orgánem ochrany přírody zkoumán nedostatečně a bez znalosti místních poměrů. Orgán ochrany přírody dospěl ve stanovisku k nesprávným skutkovým závěrům, na kterých vystavěl své právní závěry o intenzitě a nepřípustnosti zásahu do krajinného rázu. Orgán ochrany přírody byl povinen posoudit veškeré hodnoty, které mají vliv na ochranu krajinného rázu. Krajský soud vystavěl své závěry pouze na stanovisku orgánu ochrany přírody. Nevypořádal se s tím, že znalecký posudek dochází k odlišným závěrům než orgán ochrany přírody. Postupem krajského soudu došlo k faktickému vyprázdnění možnosti obrany dotčených vlastníků pozemků proti podkladovým stanoviskům k opatření obecné povahy.

pokračování

[11] Odpůrkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

III.1 Nepřípustné kasační námitky

[13] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. dále platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[14] Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit jejich správnost, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). To platí i v případě, kdy stěžovatel pouze opakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu. Za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

III.1.A Legitimní očekávání

[15] Stěžovatelé namítají, že v důsledku stanoviska orgánu ochrany přírody nebyl přijat územní plán dle původního návrhu, čímž bylo zasaženo jejich legitimní očekávání. Zařazení pozemků do plochy RI jim bylo přislíbeno zastupitelstvem odpůrkyně.

[16] Krajský soud v bodě 48 napadeného rozsudku k obdobné námitce uvedené v návrhu na zrušení územního plánu uvedl, že je vůlí obce, jako územního samosprávného celku, jak se svým územím naloží. Na zařazení pozemků stěžovatelů do konkrétních ploch není právní nárok. Zařazením pozemků do určité plochy v návrhu územního plánu proto nemohlo vzniknout legitimní očekávání stěžovatelů. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb., *územní plán hlavního města Prahy*, a ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb., *změna územního plánu obce Jistebnice*.

[17] Stěžovatelé na argumentaci krajského soudu uvedenou v předchozím bodě nijak nereagují. Pouze znovu namítají, že stanoviskem orgánu ochrany přírody bylo zasaženo jejich legitimní očekávání. Nijak však nepolemizují s právním názorem krajského soudu, podle kterého není právní nárok na zařazení pozemků do konkrétních ploch, a tudíž že

nemohlo ani žádné legitimní očekávání stěžovatelů návrhem územního plánu vzniknout. Stěžovatelé tento závěr nerozporují a neuvádějí, proč mají za to, že je nesprávný, nebo proč krajským soudem citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu není na jejich věc přílehlavá nebo proč je chybná. Námitka stěžovatelů tak dostatečně nereaguje na závěry krajského soudu. Je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

III.1.B Zásah do práva odpůrkyně na samosprávu

[18] Stěžovatelé namítají, že územní plán s ohledem na závěry stanoviska orgánu ochrany přírody nebyl přijat dle původního návrhu, čímž došlo k zásahu do práva odpůrkyně na samosprávu. Odpůrkyně se stanoviskem v průběhu přijímání územního plánu nesouhlasila. Naopak souhlasí se zahrnutím pozemků do plochy RI. Vyvolání případného dohodovacího řízení podle § 136 odst. 6 správního řádu by časově prodloužilo osm let trvající proces pořizování územního plánu. Výsledek by byl navíc nejistý s ohledem na možnou zásahovou žalobu. Nelze se proto podle stěžovatelů divit, že zastupitelstvo odpůrkyně postupovalo podle § 54 odst. 2 stavebního zákona a územní plán přijalo v nyní napadené podobě.

[19] Krajský soud v bodě 50 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že „*navrhovatelé se nemohou efektivně dovolávat ústavně zaručeného práva (základního) územního samosprávného celku (obce – odpůrce) na samosprávu. Takový postup by byl v rozporu s § 2 s. ř. s.*“ Přestože je tato úvaha stručná a jistě by si zasloužila podrobnější odůvodnění, vyplývá z ní, že stěžovatelé v návrhu na zrušení územního plánu nemohou hájit práva odpůrkyně. Ve správním soudnictví se totiž podle § 2 s. ř. s. poskytuje ochrana veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, tedy těm právům, které náležejí přímo stěžovatelům. Stěžovatelé tak podle krajského soudu nemohou hájit právo odpůrkyně na samosprávu.

[20] Stěžovatelé na tento klíčový závěr krajského soudu nijak nereagují. Nenamítají, proč je chybný nebo z jakého důvodu právo odpůrkyně na samosprávu v návrhu na zrušení územního plánu mohou hájit. Kasační argumentace stěžovatelů ohledně zásahu do práva odpůrkyně na samosprávu je proto rovněž nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nereaguje totiž nijak na v bodě [19] uvedený závěr krajského soudu.

[21] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že krajský soud své úvahy o vyvolání dohodovacího řízení podle § 136 odst. 6 správního řádu fakticky uvedl nad rámec rozhodovacích důvodů. Podstatné totiž je pouze to, že stěžovatelé nemohou hájit právo odpůrkyně na samosprávu. Proti tomuto závěru však stěžovatelé nijak nebrojí.

III.1.C Ochrana krajinného rázu

[22] Stěžovatelé dále namítají, že napadená část územního plánu byla ovlivněna obsahem stanoviska orgánu ochrany přírody. Úkolem krajinného rázu není stanovení „stavební uzávěry“. Při posuzování zásahu do něj je třeba vzít v úvahu, že změny ve využití území v průběhu času jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivci jim nemá právo bránit. Přestože by stavební záměry stěžovatelů představovaly nový prvek v území, lze je v důsledku značné urbanizace území považovat za zanedbatelné, přípustné a i přínosné. Podle znaleckého posudku je začlenění pozemků do ploch RI z hlediska krajinného rázu

pokračování

přípustné. Skutkový stav věci byl orgánem ochrany přírody zkoumán nedostatečně a bez znalosti místních poměrů. Byl povinen posoudit veškeré hodnoty, které mají vliv na ochranu krajinného rázu.

[23] Stěžovatelé těžiště své argumentace tak spatřují v tom, že zařazením jejich pozemků do plochy RI by nedošlo k zásahu do krajinného rázu, jak mylně tvrdí ve stanovisku orgán ochrany přírody. K prokázání této skutečnosti je podle nich klíčový předložený znalecký posudek.

[24] Stěžovatelé obdobnou argumentaci uvedli již v návrhu na zrušení územního plánu. Krajský soud k ní mj. uvedl, že závěry stanoviska orgánu ochrany přírody logicky doplňuje a rozvádí rozhodnutí o námitkách stěžovatele a) (bod 43 napadeného rozsudku). Zařazení pozemků do určité plochy bylo provedeno na základě řady dalších faktorů – východisek územního plánu, souladu s vyšší územně plánovací dokumentací, posouzení ochrany krajinného rázu a zájmu na zachování volné krajiny (bod 44 tamtéž). Klíčovou roli tak nehraje pouze stanovisko orgánu ochrany přírody, ale i další územně plánovací dokumentace (bod 53 tamtéž). Z rozhodnutí o námitkách vyplývá, že zařazení pozemků do zastavitelné plochy je spíše nežádoucí zejména s ohledem na požadavek ochrany volné krajiny. Rozhodnutí o námitkách však neobsahuje prostý odkaz na stanovisko orgánu ochrany přírody a důraz není kladen pouze na ochranu volné krajiny (bod 54 tamtéž). V rozhodnutí o námitkách je uvedeno, že rozvoj rekreace na pozemcích par. č. XC (nyní pozemky par. č. XC, XD, XG, XH a XE – pozn. NSS) a XI (nyní pozemky par. č. XB a XF – pozn. NSS) by byl v příkrém rozporu s urbanistickou koncepcí obce i kraje (Zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje). Zakládali by se nové plochy v krajině bez vazby na zastavěné území. Z urbanistického a krajinářského hlediska není rozvoj tímto směrem žádoucí a byl by v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, s úkoly stanovenými pro oblasti se shodným typem krajiny podle zásad územního rozvoje a se zpracovanou Územní studií krajiny Královéhradeckého kraje (bod 55 tamtéž). To platí i pro pozemek par. č. XA. V jeho sousedství se nachází pouze objekt zemědělské prvovýroby pro obhospodařování pozemku. Je bez vazby na stabilizované plochy. Požadavek stěžovatele a) je v příkrém rozporu se stávající urbanistickou strukturou obce a popírá její doposud dochovaný a velmi hodnotný charakter, který představuje významnou kulturní hodnotu. Jde o požadavek výrazně zasahující do volné krajiny (bod 56 tamtéž). Požadavek na zařazení pozemků do plochy RI není souladný ani z hlediska Politiky územního rozvoje České republiky. Rozvoj rekreace a umožnění nekoordinovaného umísťování staveb v krajině by nerespektovalo historicky vzniklou a jasně čitelnou urbanistickou strukturu obce. Požadavek stěžovatele a) je v rozporu s koncepcí ochrany a rozvoje civilizačních hodnot (bod 58 tamtéž). Území leží na rozhraní dvou oblastí se shodným typem krajiny s výrazným zastoupením vodních ploch a lesozemědělské krajiny v oblasti krajinného rázu č. 5 Český ráj a podoblasti 5a Jičínsko. Požadavky stěžovatele a) jsou v rozporu s úkoly pro územní plánování stanovené pro lesozemědělskou krajinu (bod 59 tamtéž). Nerespektují zpracovanou územní studii krajiny. Podle ní je nutné respektovat úkoly pro územní plánování pro zachování a dosažení cílových kvalit a eliminaci možných negativních vlivů na krajinu. Jde zejména o respektování barokní krajiny Mariánská zahrada (bod 60 tamtéž). Rekreace v tomto území nikdy nebyla žádnou územně plánovací dokumentací navržena. Území bylo vymezeno jako nezastavitelné, posilující ekologickou stabilitu území a zachování krajinného rázu pro budoucí generace. Rozvoj bydlení

a rekreace je v územním plánu navržen v urbanisticky vhodnějších lokalitách (bod 61 tamtéž).

[25] Z výše uvedené rekapitulace napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud považoval za stěžejní, že důvod, proč pozemky stěžovatelů nebyly zařazeny do plochy RI, nespočíval pouze v negativním stanovisku orgánu ochrany přírody, proti kterému stěžovatelé v návrhu brojili. Z rozhodnutí o námitkách totiž vyplývá, že zařazení pozemků do plochy RI by bylo rovněž v rozporu s vyšší územně plánovací dokumentací. Rozvoj rekreace na těchto pozemcích by byl v rozporu s historicky vzniklou a jasně čitelnou urbanistickou koncepcí obce i kraje a s koncepcí ochrany a rozvoje civilizačních hodnot. Zařazení pozemků do plochy RI by bylo v rozporu s úkoly pro územní plánování stanovené pro lesozemědělskou krajinu a nerespektovalo by územní studii krajiny. Rekreace na pozemcích stěžovatelů nebyla nikdy žádnou územně plánovací dokumentací navržena. Rozvoj bydlení a rekreace je navržen v urbanisticky vhodnějších lokalitách. Pozemky nemají vazbu na zastavěné území.

[26] Na tyto závěry krajského soudu však stěžovatelé v kasační stížnosti nijak nereagují. Stěžovatelé pouze zopakovali své námitky ohledně stanoviska orgánu ochrany přírody a krajinného rázu, aniž by jakkoliv polemizovali se závěrem krajského soudu, že existují i jiné důvody, pro které nebyly jejich pozemky zařazeny do plochy RI. Kasační argumentace se tak míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. Je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se jí proto nemohl zabývat.

III.2 K namítané nepřezkoumatelnosti

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Stěžovatelé namítají, že krajský soud řádně nezduvodnil, proč jimi předložený znalecký posudek neprovedl k důkazu.

[28] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[29] Soud není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak je vždy povinen náležitě odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl tak, aby bylo zaručeno právo na spravedlivý proces účastníka řízení (rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2009, čj. 1 Afs 77/2009-114). Nevyhovění návrhu na provedení důkazu lze odůvodnit pouze tím, že tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, že důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost nebo že je nadbytečný (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS). Neodůvodní-li soud, proč navržený důkaz neprovedl, jde o tzv. opomenutý důkaz, který zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 16/2012-24, bod 15).

pokračování

[30] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že znalecký posudek nemůže nahradit či měnit správní uvážení orgánu ochrany přírody. Není ho proto třeba provést k důkazu. Pouze dotčený orgán je nadán odbornými znalostmi a je oprávněn hodnotit zásah do krajiny způsobený vymezením jednotlivých ploch z pohledu jím chráněných zájmů. Dílčí rozpory ohledně vzhledu daného místa jsou rozebrány, vyhodnoceny a vypořádány v rozhodnutí o námitkách. Zařazení pozemků do určité plochy bylo posouzeno na základě řady dalších faktorů. Nadto znalecký posudek je ze dne 24. 7. 2021. Územní plán však byl přijat o rok dříve (bod 44 napadeného rozsudku). Při hodnocení zásahu do krajinného rázu je třeba odlišovat otázky skutkové a právní. Znalec může zkoumat pouze otázky skutkové. Právní hodnocení náleží správním orgánům nebo soudům. Hodnocení daného místa je uvedeno ve stanovisku a v rozhodnutí o námitkách. Znalecký posudek je proto nadbytečný. Nadto nebyl předložen k námitkám v rámci projednávání územního plánu (body 47 a 48 napadeného rozsudku).

[31] Z výše uvedeného tak vyplývá, že krajský soud neprovedl znalecký posudek k důkazu pro nadbytečnost. Krajský soud zároveň odůvodnil, proč má za to, že je znalecký posudek pro nyní projednávanou věc nadbytečný. Nejedná se tak o případ tzv. opomenutého důkazu. Vadou nepřezkoumatelnosti z tohoto důvodu proto netrpí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti přisvědčuje navrhovatelům, že krajský soud v bodě 47 uvedl, že „*snaha o co největší objektivizaci subjektivního faktoru je samozřejmě žádoucí a orgány ochrany přírody k tomu využívají různých odborných podkladů, metodik, znaleckých posudků, ale mohou přihlédnout kupř. i k většinovému názoru veřejnosti*“. K tomu však dodal, že hodnocení daného místa je uvedeno ve stanovisku orgánu ochrany přírody a v rozhodnutí o námitkách. Zjevně tak považoval znalecký posudek za nadbytečný, jestliže se krajinným rázem dostatečně zabýval orgán ochrany přírody ve stanovisku a odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách a jestliže nezařazení pozemků do plochy RI ovlivnily i jiné faktory (bod 44 napadeného rozsudku). Argumentace krajského soudu proto není vnitřně rozporná, jak tvrdí stěžovatelé.

[32] Napadený rozsudek je zároveň srozumitelný a je opřen o dostatek relevantních důvodů, ze kterých vyplývá, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Je proto i jako celek přezkoumatelný. Nejvyšší správní soud se tak mohl věcně zabývat přípustnými kasačními námitkami.

III.3 K námitkám ohledně stanoviska orgánu ochrany přírody

[33] Stěžovatelé namítají, že krajský soud vystavěl své závěry pouze na stanovisku orgánu ochrany přírody. Krajský soud se nevypořádal s tím, že znalecký posudek dochází k odlišným závěrům než orgán ochrany přírody. Postupem krajského soudu došlo vyprázdňení možnosti obrany vlastníků pozemků proti podkladovým stanoviskům. Tyto námitky nejsou důvodné.

[34] Jak vyplývá z rekapitulace napadeného rozsudku v bodě [24] výše, krajský soud opřel své závěry nejen o stanovisko orgánu ochrany přírody, nýbrž i o rozhodnutí o námitkách stěžovatele a). Z něj podle krajského soudu vyplývají i jiné důvody nežli ochrana krajinného rázu, pro které nebyly pozemky stěžovatelů zařazeny do plochy RI

(bod [25] výše). Krajský soud zároveň logicky odůvodnil, proč neprovedl k důkazu pro nadbytečnost znalecký posudek. Jestliže totiž důvod pro nezařazení pozemků do plochy RI nespočíval pouze v ochraně krajinného rázu, pak je logické, že se krajský soud nezabýval znaleckým posudkem, kterým mělo být prokázáno pouze to, že zařazením pozemků do plochy RI by nedošlo k zásahu do krajinného rázu. Nadto krajský soud uvedl i jiné důvody, pro které měl za nadbytečné provést znalecký posudek k důkazu (bod [30] výše). Proti těm však stěžovatelé v kasační stížnosti nijak nebrojí.

[35] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nesouhlasí ani s tím, že postupem krajského soudu došlo k vyprázdnění možnosti obrany vlastníků pozemků proti podkladovým stanoviskům. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ovládáno dispoziční zásadou. Je na navrhovateli, aby tvrdil, proč má za to, že je napadené opatření obecné povahy nezákonné (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Pozemky stěžovatelů nebyly zařazený do plochy RI z řady různých důvodů. Stěžovatelé však v návrhu vsadili pouze na jedinou kartu a brojili toliko proti stanovisku orgánu ochrany přírody.

[36] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že napadený rozsudek je místy hůře čitelný s ohledem na to, že krajský soud řešil nadbytečně to, zda ob stojí stanovisko orgánu ochrany přírody samo o sobě. Dospěl-li totiž k závěru, že pozemky stěžovatelů nebyly zařazený do plochy RI z řady dalších důvodů, které vyplývají z rozhodnutí o námitkách, pak bylo nadbytečné zabývat se stanoviskem orgánu ochrany přírody, jestliže stěžovatelé v návrhu na zrušení územního plánu proti těmto jiným důvodům nijak nebrojili. I kdyby proto byla kasační argumentace stěžovatelů ohledně stanoviska orgánu ochrany přírody a krajinného rázu přípustná (body [22] až [26] výše) a s ohledem na předložený znalecký posudek důvodná, nadále by platil závěr krajského soudu o tom, že existují i jiné důvody, pro které odpůrkyně nezařadila pozemky stěžovatelů do plochy RI. Ty stěžovatelé nijak nezpochybňují. Napadená část územního plánu by proto obstála. Jak totiž zdůraznil krajský soud, rozhodnutí o námitkách neobsahuje prostý odkaz na stanovisku orgánu ochrany přírody. Jiná by byla situace, kdy by důvodem pro nezařazení pozemků do plochy RI bylo pouze negativní stanovisko orgánu ochrany přírody. V takovém případě by bylo zpravidla namíste znalecký posudek k prokázání skutkových okolností ohledně krajinného rázu provést, neboť jinak by neměli stěžovatelé jak vyvrátit závěry orgánu ochrany přírody. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[38] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, právo na náhradu nákladů řízení jim proto nenáleží. Procesně úspěšná odpůrkyně žádné náklady neuplatnila a z obsahu spisu nevyplývá, že by jí nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a odpůrkyni se právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

pokračování

8 As 46/2022-46

V Brně 21. září 2023

Petr Mikeš
předseda senátu