



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **obec Podlešín**, se sídlem Podlešín 43, zast. Mgr. Michalem Smečkou, advokátem se sídlem Badeniho 291/3, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2023, č. j. 55 A 91/2022-97,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku III. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2023, č. j. 55 A 91/2022-97, **se odmítá**.
- II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá**.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **4.114 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Michala Smečky, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, jímž je výsledek řešení rozporů při pořizování územního plánu Podlešín zachycený v protokolu žalovaného ze dne 19. 9. 2022, č. j. 116591/2022/KUSK (dále jen „výsledek řešení rozporů“).

[2] Žalobkyně k tomu uvedla, že pořizuje pro své území nový územní plán, v němž vymezila nově zastavitelné plochy Z7 a Z8. Plocha Z7 je v návrhu územního plánu tvořena pozemky p. č. 439/3, 439/4, 439/5 a 439/6, má celkovou rozlohu 0,17 ha a je navržena k funkčnímu využití RI – rekreační využití. Plocha Z8 je tvořena pozemky p. č. 439/7, 436/2 a částmi pozemků p. č. 439/1 a 436/1. Její celková rozloha činí 0,46 ha a je navržena k funkčnímu využití SV – smíšené obytné venkovské. Tyto plochy jsou ve stávajícím územním plánu zařazeny v nezastavěném území, ačkoliv již několik desítek let na nich stojí stavby pro rekreaci i trvalé bydlení. Důvodem vymezení těchto ploch je vytvoření předpokladu pro dodatečné povolení těchto staveb, které jsou jejich vlastníky řádně udržovány a jejichž odstranění nebylo nařízeno.

[3] Dotčený orgán ochrany přírody (Městský úřad Slaný) vydal dne 19. 1. 2022 stanovisko č. j. MUSLANY/63256/2021/OŽP k návrhu územního plánu, v němž vyjádřil nesouhlas s vymezením zastavitelných ploch Z7 a Z8, a to z důvodu ochrany krajinného rázu.

[4] Pořizovatel územního plánu (Obecní úřad Podlešín) se obrátil na žalovaného s žádostí o řešení rozporů založených požadavkem pořizovatele na vytvoření zastavitelných ploch Z7 a Z8 a stanoviskem orgánu ochrany přírody na vypuštění těchto ploch z návrhu. Žalovaný po provedeném dohodovacím řízení dle § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), formuloval výsledek řešení rozporů, podle něhož budou navrhované plochy Z7 a Z8 ponechány v dosavadním stavu jako nezastavěné území (funkční plocha sadů a pastvin).

[5] Krajský soud základu žaloby vyhověl, ve výroku I. rozsudku určil, že výsledek řešení rozporů je v části, která se týká pozemků, na nichž byly navrženy plochy Z7 a Z8, nezákonným zásahem, a výrokem II. přikázal žalovanému obnovit stav před nezákonným zásahem tak, že výsledek řešení rozporů zruší v části, v níž se týká pozemků, na kterých byly navrženy plochy Z7 a Z8, do 30 dnů od právní moci rozsudku. Jelikož žaloba směřovala proti výsledku řešení rozporů jako celku a jelikož se výsledek řešení rozporů týká i jiných prvků mimo plochy Z7 a Z8, vůči nimž žalobkyně nepřednesla v žalobě žádné výhrady, krajský soud výrokem III. žalobu ve zbývající části zamítl. Výrokem IV. uložil žalovanému zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v plné výši.

[6] Krajský soud se nejprve zabýval přípustností žaloby proti nezákonnému zásahu v dané věci a s odkazem na judikaturu dovodil, že obec se může tímto způsobem domáhat ochrany práva na samosprávu (zahrnujícího rozhodování o rozvoji spravovaného území), do něž je v průběhu pořizování územního plánu zasaženo výsledkem řešení rozporů. Ten je totiž pro další průběh pořizování územního plánu závazný.

[7] Při posuzování zákonnosti zásahu do práva na samosprávu vyšel krajský soud z toho, že zájem na ochraně krajinného rázu je veřejným zájmem. Účelem ochrany krajinného rázu není jen ochrana jeho významných hodnot, nýbrž i ochrana tzv. volné krajiny. V obecné rovině přisvědčil žalovanému, že na záměry výstavby v plochách odtržených od existující (legální) zástavby, které nejsou odůvodněny obhospodařováním krajiny, je třeba nahlížet

pokračování

zdrženlivě. V posuzovaném případě se plochy Z7 a Z8 nachází právě uprostřed volné krajiny, která se rozprostírá mezi zastavěnou částí obce Podlešín, fotovoltaickou elektrárnou a zastavěnou částí obce Zvoleněves, a nenavazují na zastavěné území obce. Existence nevhodně umístěných staveb a narušování pohledových poměrů jinými prvky v krajině ovšem neodůvodňuje další zásahy do krajiny. Ze skutečnosti, že v krajině jsou realizovány nepovolené stavby, nelze dovodit, že regulací obsaženou v návrhu územního plánu nemůže dojít k dotčení krajinného rázu. Nezákonná změna krajiny v zásadě nemůže požívat právní ochrany. Dokud nejsou existující stavby legalizovány, není stávající zásah do krajiny nezvratný. Bylo by proti smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona, aby neoprávněně realizované záměry, které zapříčinily nežádoucí zásah do krajiny, byly v novém územním plánu připuštěny z důvodu, že tímto neoprávněným zásahem do krajiny již došlo k jejímu odstranění (potlačení) či znehodnocení. Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobkyně, že pozemky v nově navržených zastavitelných plochách spadají již v současnosti do zastavěného území.

[8] Dále se krajský soud zabýval obsahem návrhu územního plánu, k němuž se výsledek řešení rozporů vztahuje. Neztotožnil se s tvrzením žalobkyně, že vymezením zastavitelných ploch Z7 a Z8 podle návrhu nemůže dojít k zásahu do krajinného rázu, pouze se tím vytvoří předpoklady pro legalizaci stávajícího stavu. Poukázal na konkrétní regulaci navrženou pro daný typ funkčních ploch (RI a SV) a dovodil z ní, že umožňuje významně změnit stávající faktický stav, neboť se neomezuje toliko na jeho legalizaci. Snaha legalizovat nepovolené stavby je pouze důvodem pro vymezení nových zastavitelných ploch, ovšem regulativy, které v nich mají platit, nejsou omezeny na dosažení tohoto cíle. V minulosti vzniklý nezákonný stav by mohl být podle navržené regulace zvýrazněn, zástavba by mohla být zahuštěna. To není proporcionální z hlediska cíle deklarovaného žalobkyní. Krajský soud odmítl, že by vlastníkům pozemků zastavěných nepovolenými stavbami svědčilo legitimní očekávání, že tyto pozemky budou zahrnuty do zastavitelných ploch, a tedy dodatečně povoleny.

[9] Ačkoliv územní plán není *a priori* nástrojem k legalizaci nepovolených staveb, nelze podle krajského soudu vyloučit, aby obec promítla do územního plánu dlouhodobý stabilizovaný faktický stav území. I z tohoto pohledu bylo třeba se zabývat nezbytností ochrany krajiny a krajinného rázu, a to v konkrétních poměrech dané lokality a ve vztahu k existujícím stavbám, a odůvodnit, zda není možné kompromisní řešení odpovídající důvodům, pro které byla regulace navržena (umožnit dodatečné povolení stávajících staveb). V této souvislosti bylo třeba poměřovat konkrétní chráněné hodnoty a míru jejich dotčení s právem žalobkyně na samosprávu. To však žalovaný neučinil. Nelze souhlasit s jeho názorem, že předmětem dohodovacího řízení byly plochy Z7 a Z8 v navržené podobě, tedy že nebylo možné dohodnout se na jiném řešení. Žalovaný se naopak měl v souladu se zásadou minimalizace zásahu do práva na samosprávu zabývat tím, zda není možné přijmout kompromisní řešení, které by v konkrétních poměrech respektovalo zájem na ochraně krajiny a současně méně zasáhlo do práva na samosprávu, jakož i do práv vlastníků dotčených pozemků. Žalovaný se tedy měl zabývat tím, zda by bylo z hlediska ochrany krajiny možné akceptovat v návrhu územního plánu deklarovaný záměr „legalizace“ dlouhodobého faktického stavu v území, pokud by byly regulativy vymezeny dostatečně restriktivním způsobem, aby byla do budoucna vyloučena či omezena možnost realizace

nových stavebních záměrů a změn staveb. V této souvislosti bylo namístě hodnotit, nakolik stavby, které v daných plochách v minulosti vznikly a z pohledu žalobkyně v místě nevadí, narušují konkrétní krajinný ráz či jiné chráněné hodnoty. Žalovaný měl též konkrétně vysvětlit, proč navržené regulativy hodnotí jako neakceptovatelné, aby umožnil pořizovateli územního plánu návrh upravit. Výsledek řešení rozporů, podle nějž budou pozemky ponechány v nezastavěném území, nevytváří prostor pro úpravu, kterou žalovaný naznačil ve vyjádření k žalobě.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Je přesvědčen, že výsledkem řešení rozporů nezasáhl do práva žalobkyně na samosprávu. Stěžovatel souhlasí s tím, že je v návrhu územního plánu třeba zohlednit vydaná pravomocná územní rozhodnutí. V nyní posuzovaném případě se jedná o situaci, kdy žalobkyně považuje za stabilizovaný faktický stav realizaci nepovolených staveb mimo zastavěné území obce, ve volné krajině, v nezastavitelných plochách a v rozporu s platným územním plánem. Jedná se o čtyři chaty a rodinný dům v plochách Z7 a Z8. Pojem „stabilizovaný stav v nezastavitelném území“ není právním pojmem upraveným právními předpisy. Ty znají pouze pojem „stabilizované zastavěné území“, který se užívá pro část zastavěného území obce, kde územním plánem stanovené využití území vyjadřuje jeho charakter a potvrzuje jej. Návrh územního plánu nadto v daném případě nemá toliko zachovat stav území v plochách Z7 a Z8, nýbrž má radikálním způsobem změnit podmínky jeho využití, a to z nezastavitelného území na zastavěné území, s možností dalšího zahušťování stávající nepovolené zástavby. Argumentace dlouhodobým stabilizovaným stavem v území je lichá a nemá oporu v zákoně. Navržené možnosti využití ploch Z7 a Z8 jsou v přímém rozporu s tvrzením žalobkyně, že ve vztahu k nim postupovala jen v nezbytně nutné míře.

[11] Stěžovatel namítá, že dotčený orgán ochrany přírody v rámci dohodovacího řízení odmítl argumentaci pořizovatele, že v daném místě je krajinný ráz již poškozen negativními dominantami, a to fotovoltaickou elektrárnou a bývalým vojenským areálem, stejně jako tvrzení, že k dalšímu ovlivnění krajinného rázu nepovolenými stavbami nemůže proto dojít. Zdůraznil potřebu chránit nezastavěnou krajinu, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Ani v případě, pokud by byl zaznamenán případný negativní vliv na krajinný prostor též u jiných staveb (fotovoltaické elektrárny či bývalého vojenského areálu), nemůže dotčený orgán rezignovat na ochranu krajinného rázu u ploch Z7 a Z8, neboť ty se na narušení krajinného prostoru podílí a celkový negativní vliv prohlubují. Míra dotčení veřejných zájmů a hodnot byla orgánem ochrany přírody velmi podrobně a z různých hledisek zvažována a krajský soud v napadeném rozsudku žádné nezákonné nebo nepřezkoumatelné posouzení učiněné ze strany dotčeného orgánu neshledal. Tvrzení žalobkyně, že jí jde pouze o uvedení stávajících nepovolených staveb do souladu s právním řádem, je v přímém rozporu s obsahem návrhu územního plánu a jeho regulativy. Krajský soud odmítl žalobkyní předložené doklady jako irelevantní, neboť nedokládají zákonný původ žádné ze staveb. Stěžovatel proto nerozumí tomu, jaký význam by mohly mít tyto doklady na

pokračování

posuzování nezbytnosti ochrany krajiny a krajinného rázu. Dotčený orgán ochrany přírody nepopíral existenci žádné ze staveb a jasně deklaroval jejich rušivý vliv.

[12] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by stávající stavby v plochách Z7 a Z8 bylo možné označit za dlouhodobé, neboť byly postaveny v podstatě nedávno (před cca 20 lety) bez jakéhokoliv veřejnoprávního povolení. Časové hledisko nehraje z hlediska posuzování jejich legality žádnou roli. Na mapě z roku 2003 dostupné na portálu www.mapy.cz jsou zachyceny nedokončené nové stavby chat, v hrubém stadiu rozestavěnosti, ještě bez zastřešení obvodového zdiva. Nepovolené jsou nejen stavby hlavní, nýbrž i další stavby (např. bazén, kůlna, garáž, oplocení), přičemž podle návrhu územního plánu lze v plochách umísťovat i další stavby. Nejedná se ani o stavby, které by mohly vyžadovat z historického či památkového hlediska zvláštní ochranu, což žalobkyně ani nespороvala.

[13] Stěžovatel je toho názoru, že nemohl v dohodovacím řízení vnucovat žalobkyni svoji odlišnou představu o návrhu územního plánu a vyžadovat opravu nebo redukci sporných ploch, protože se nejednalo o žádné bagatelní nepodstatné úpravy územního plánu, nýbrž o zcela zásadní excesy představující vybočení z mantinelů územního plánování. Stěžovateli je nedůvodně vytýkáno, že nebyl dostatečně aktivní v rámci dohodovacího řízení, jestliže žalobkyně trvala na svém řešení. Toto řešení je obecně nezákonné a stěžovatel se na něm nemohl žádnou korekcí podílet. Žalobkyně v tomto případě nejedná v obecném veřejném zájmu, ale prosazuje zájem užší skupiny nedisciplinovaných stavebníků. Za této situace by mohla žalobkyně mimo rámec dohodovacího řízení ve smyslu právních závěrů uvedených v rozsudku krajského soudu sama navrhnout takové využití ploch Z7 a Z8, které bude akceptovatelné a bude respektovat principy územního plánování. Stěžovatel nicméně trvá na tom, že výsledek dohodovacího řízení odpovídá zákonu.

[14] Stěžovatel shrnul, že výsledek dohodovacího řízení zohledňuje řadu hledisek. Předně se jedná o stanoviska dotčených orgánů ochrany přírody, jež považují další rozšiřování zástavby do volné krajiny za nepřiměřený zásah poškozující krajinný ráz a narušující prostor volné krajiny vyhrazený pro živočichy a rostliny. Odmítly mozaikovou výstavbu ve volné krajině, která má vzhledem ke svému charakteru (louky a pastviny) nadále sloužit jako nezastavitelná zemědělská půda. Krajský soud neměl výhrady k přezkoumatelnosti stanovisek ani jejich věcné správnosti. Dále dotčené orgány akcentovaly, že stavby rodinného domu a chat nejsou určeny k obhospodařování krajiny, jedná se o stavby invazivní, které nežádoucím způsobem vytváří potenciál pro postavení dalších staveb, jako jsou včelníky, oplocení, zahradní domy, bazény a jiné stavby, které mohou být doplňujícími stavbami ke stavbám rodinného domu nebo rekreačním objektům. Dále zohlednily, že stavby nenavazují na zastavěné území, čímž vzniká nebezpečí, že zastavěné území bude v budoucnu protaženo až k plochám Z7 a Z8, místo aby bylo hospodárným způsobem využíváno stávající zastavěné území. Stěžovatel rovněž nechtěl založit precedent pro ostatní obce, aby nepřistupovaly k formování svého území a vypracování návrhů územního plánu obdobným způsobem s cílem nejen legalizovat nepovolenou výstavbu, nýbrž i zahušťovat ji. Zejména „černí“ stavebníci by se mohli v případě souhlasu stěžovatele dovolávat práva na samosprávu obce a legitimně očekávat „nápomocné“ a vstřícné řešení v rámci dohody o řešení rozporů.

[15] Stěžovatel nepovažuje za správný názor krajského soudu, že se měl zabývat nezbytností ochrany krajinného rázu i s přihlédnutím k přítomnosti fotovoltaické elektrárny a bývalého vojenského areálu v území. Ani jeden z těchto prvků se nenachází v plochách Z7 a Z8 a funkčně ani stavebně nesouvisí se zástavbou v těchto plochách. I kdyby tyto prvky v území vykazovaly negativní vliv na krajinu a krajinný ráz, nemohlo to mít takový důsledek na dohodovací řízení, že by dotčený orgán musel obdobně nezákonný stav akceptovat i v plochách Z7 a Z8. Takto znělo vypořádání námitky v dohodovacím řízení, což je v souladu se zásadou legality, která stojí nad zásadou proporcionality. Stěžovatel nevidí důvod, proč by měl tolerovat zásah do krajiny a krajinného rázu z důvodu, že v jiných plochách v území obce se vyskytují stavby, které svými negativními vlivy mohou též působit na přírodu a krajinu. Požadované poměrování nemá oporu v právní úpravě. Územně plánovací dokumentace je výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti pořizovatele, zatímco v samostatné působnosti žalobkyně je jen schvalováno. V rámci přenesené působnosti byla prověřena zákonnost navrhovaného řešení, které bylo shledáno nezákonným. Obec neprosazovala veřejný zájem na svém území, není nositelem práva prosazovat na svém nezastavěném území legalizaci staveb a rozvoj území s nepovolenými stavbami. Stěžovatel je tak přesvědčen, že nezasáhl do práva žalobkyně na samosprávu. Výsledek dohodovacího řízení neodporuje cílům a účelům, které sleduje zákon o ochraně přírody a krajiny, a současně je konformní s cíli a úkoly stavebního zákona.

[16] Závěrem stěžovatel namítá, že nebyl důvod, aby náklady řízení byly přičteny k jeho tíži v plném rozsahu, neboť žalobkyně nebyla v řízení zcela úspěšná (nedosáhla zrušení stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody a neuspěla ani s námitkou ohledně ochrany údolní nivy, která byla *nota bene* v dohodovacím řízení vyřešena v její prospěch). Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajinný ráz je již dnes oproti historickému stavu změněn existující zástavbou, takže k jeho další změně již dojít nemůže. Jejím záměrem je výlučně to, aby mohly na místě setrvat stávající stavby, tedy možnost další zástavby považuje rovněž za nežádoucí. V návaznosti na rozsudek krajského soudu přistoupila k dílčí úpravě návrhu územního plánu v tom směru, že jakákoliv výstavba nových staveb v plochách Z7 a Z8 je nepřípustná. Požadavek stěžovatele k předmětným plochám vyjádřený ve výsledku řešení rozporů je však kategorický, a nepřipouští tak žádnou možnost na straně žalobkyně. Stěžovatel prakticky od samého počátku odmítá se žalobkyní o čemkoliv jednat. Jeho úkolem jistě není projektovat návrh územního plánu, nicméně měl by říci, co je z hlediska ochrany krajinného rázu ještě únosné a co již nikoliv.

[18] Žalobkyně poukazuje na to, že součástí práva na samosprávu je právo rozhodovat o vlastním území, které je realizováno mimo jiné v návaznosti na potřeby jejích občanů. Stavby se v území nachází 30 let (není pravda, že by na mapě z roku 2003 byly ve stádiu rozestavěnosti) a ze strany stavebního úřadu nebyly nikdy řešeny, ačkoliv věděl o jejich výstavbě. Pokud by nový územní plán neumožňoval dodatečné povolení staveb, hrozí, že vlastníci budou muset stavby odstranit, což je újma, kterou je třeba poměřovat s újmou, již by utrpěl veřejný zájem v případě ponechání staveb. S ohledem na ochranu vlastnického práva je třeba zohlednit i to, že odstranění stavby by mělo být nejzazším prostředkem řešení

pokračování

stávající situace. Pokud jde o argumentaci ostatními stavbami v okolí (fotovoltaická elektrárna, vojenský areál, skládka odpadu), žalobkyně ji dávala do kontextu s požadavkem přiměřenosti zvoleného řešení a hodnocením intenzity případného narušení veřejného zájmu. Domnívá se, že každý případ je třeba hodnotit jednotlivě, a to i v historických souvislostech.

[19] Žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná kvalifikovaná osoba ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.

[21] Stěžovatel napadl kasační stížností rozsudek krajského soudu jako celek. Výrokem I. a II. tohoto rozsudku bylo žalobě žalobkyně vyhověno, kdežto výrokem III. byla žaloba ve zbývajících částech zamítnuta. Stěžovatel není oprávněn podat kasační stížnost proti výroku III. rozsudku krajského soudu, neboť v tomto rozsahu byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a z tohoto výroku mu neplynou žádné negativní následky (zejména se jím stěžovateli neukládá žádná povinnost). Za této situace by kasační stížnost mohla směřovat toliko proti důvodům rozsudku krajského soudu, o něž se výrok III. opírá, což ovšem zakládá její nepřipustnost (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto v tomto rozsahu kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 104 odst. 2 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, a dále srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018-52, č. 4024/2020 Sb. NSS).

[22] Ve zbývajících částech (tj. proti výrokům I., II. a IV. rozsudku krajského soudu) je kasační stížnost přípustná, neboť v rozsahu těchto výroků nebyl stěžovatel v řízení před krajským soudem úspěšný. V tomto rozsahu tak Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud považuje vzhledem k argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti za potřebné zopakovat závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, týkající se práva na samosprávu obce a zásahu výsledku řešení rozporů do tohoto práva.

[25] Z čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy je dovozováno, že právem územních samosprávných celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci

decentralizovaných autonomních prostorů, jemu vymezených ústavním pořádkem a zákony, o svých záležitostech na svém území a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost. Schvalování a vydávání územního plánu se odehrává právě v samostatné působnosti obce a je konkrétním projevem práva na samosprávu.

[26] Stát může svými orgány (tedy v nyní posuzovaném případě prostřednictvím dohody orgánu územního plánování a orgánu ochrany přírody, které jsou oba vykonavateli státní správy) do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem stanoveným zákonem, tj. zákonem určenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3 a čl. 91 odst. 2 Ústavy), přičemž územním samosprávným celkům je proti takovým zásahům zaručena soudní ochrana podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 87 odst. 1 písm. c), popř. d) Ústavy.

[27] Územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako „územní“ společenství občanů. Ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitých věcí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele. Ostatně stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce. Hájení zájmů občanů obce na různých úsecích veřejné správy náleží ke smyslu existence obcí jako základních územních samosprávných celků, které jsou územními společenstvími občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy).

[28] Zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu. Při rozhodování o zásahu do samosprávy je potřeba náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Splnění těchto podmínek je ověřováno testem proporcionality.

[29] V kontextu výše shrnutých závěrů Ústavního soudu je třeba odmítnout námitku stěžovatele, že výsledek řešení rozporů nezasáhl do práva žalobkyně na samosprávu. Stěžovatel směšuje dvě různé věci, a to konkrétní povahu zájmů, k jejichž uspokojení žalobkyně prosazuje návrh na vymezení zastavitelných ploch Z7 a Z8, a právní následky výsledku řešení rozporů pro možnost schválit návrh územního plánu. Pro posouzení otázky, zda výsledek řešení rozporů zasáhl do práva žalobkyně na samosprávu, je určující, zda brání žalobkyni vydat územní plán v podobě odpovídající její vůli. V projednávané věci je nepochybné, že tomu tak je, neboť výsledek řešení rozporů vyžaduje uvést návrh územního plánu do souladu s jeho podmínkami, tj. vypustit z něj zastavitelné plochy Z7 a Z8 a toto území ponechat součástí nezastavěného území. Žalobkyně přitom návrhem územního plánu sledovala jiný cíl, který jasně deklarovala v zadání územního plánu, návrhu

pokračování

územního plánu i podnětu k provedení dohodovacího řízení (přínejmenším odstranění překážky dodatečného povolení stávajících staveb, která spočívá v rozporu těchto staveb se stávajícím územním plánem). Výsledek řešení rozporů neumožňuje tohoto cíle dosáhnout a omezuje žalobkyni v její vůli upravit způsob využití území dle jejího uvážení. Stěžovatel tak výsledkem řešení rozporů zasáhl do práva žalobkyně na samosprávu. Jinou otázkou však je, zda se jedná o zásah zákonný, jenž splňuje všechny podmínky, za nichž lze do tohoto práva zasáhnout, nebo nezákonný. Absence veřejného zájmu na dodatečném povolení staveb, a tedy z toho plynoucí absence veřejného zájmu na vymezení zastavitelných ploch Z7 a Z8 v novém územním plánu, neznamená, že by toto řešení prosazované žalobkyní nespadlo pod výkon práva na samosprávu. Byť toto řešení sleduje spíše soukromé zájmy vlastníků nepovolených staveb, zájem obce na rozvoji území, jenž je souhrnem rozličných soukromých zájmů vlastníků nemovitých věcí, a hájení zájmů občanů obce spadá do práva na samosprávu. Skutečnost, zda je vymezení ploch Z7 a Z8 ve veřejném zájmu, popř. jak intenzivní tento zájem je, lze zohlednit až při posuzování přiměřenosti zásahu stěžovatele do práva žalobkyně na samosprávu v rámci vážení různých zájmů.

[30] Stěžovatel dále poukazuje na to, že se nemohl v rámci dohodovacího řízení odchýlit od řešení, které by obsaženo v návrhu územního plánu, a nebylo jeho úkolem projektovat jiné řešení, které by bylo z hlediska veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny akceptovatelné. Této argumentaci nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Je nepochybné, že návrhem územního plánu a řešením v něm obsaženým, pokud jde o plochy Z7 a Z8, byl vázán dotčený orgán ochrany přírody, jemuž byl návrh předložen k vydání stanoviska podle § 4 odst. 2 a § 50 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Jelikož pořizovatel územního plánu odmítl akceptovat nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody (Městského úřadu Slaný), vyvolal dohodovací řízení. Smysl dohodovacího řízení nespočívá pouze v instančním přezkumu stanoviska dotčeného orgánu jemu nadřízeným orgánem a jeho potvrzení či změně (nepostupuje se podle § 149 správního řádu, jenž se aplikuje toliko na závazná stanoviska), nýbrž vystupuje z těchto mezí a směřuje k najetí jiného, akceptovatelného řešení. Judikatura vychází z toho, že dohoda o řešení rozporů je nástrojem, který má umožnit, aby po dosažení kompromisu mezi orgány státní správy mohl proces přípravy územního plánu dále pokračovat (viz rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 95/2020-65, bod 55). Účelem dohodovacího řízení je tedy projednat možnosti, které se nabízejí a mohou spočívat v úpravě návrhu územního plánu, již by bylo možné akceptovat jak z hlediska orgánu územního plánování, tak z hlediska dotčeného orgánu (zde na úseku ochrany přírody a krajiny). Z podstaty dohodovacího řízení vyplývá, že výsledná dohoda orgánu územního plánování s dotčeným orgánem může mít podobu kompromisního řešení sporného prvku v předloženém návrhu územního plánu. Výsledkem dohodovacího řízení tedy může být modifikace návrhu územního plánu, kterou následně pořizovatel územního plánu promítne do návrhu v další fázi pořizování územního plánu (§ 51 odst. 1 stavebního zákona). Nelze proto souhlasit s tím, že se stěžovatel v dohodovacím řízení mohl vyjádřit opět pouze k předloženému návrhu územního plánu, aniž se od něj mohl odchýlit.

[31] Z judikatury vyplývá, že obec, pro jejíž území je územní plán pořizován, nemá v rámci dohodovacího řízení postavení účastníka (nálezný sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 46). Dohodovací řízení se totiž vede mezi nadřízeným orgánem územního plánování

a nadřízeným dotčeným orgánem (popř. mezi nadřízenými dotčenými orgány, pokud rozpor spočívá v odlišných stanoviscích různých dotčených orgánů). Tito „účastníci“ dohodovacího řízení nicméně musí vzít v potaz zájem obce, a tedy musí ji přizvat k proceduře řešení rozporů a dát jí prostor k formulaci a obraně svých pozic (viz rozsudek NSS č. j. 2 As 223/2018-55, bod 33). Zájem obce byl zřetelně formulován v návrhu územního plánu, v němž bylo vymezení zastavitelných ploch Z7 a Z8 obhajováno tím, že má být umožněna legalizace již realizovaných rekreačních chat a rodinného domu. Stejně tak v žádosti ze dne 26. 5. 2022 o přehodnocení stanoviska, která byla přílohou žádosti o řešení rozporů, je uvedeno, že územní plán v plochách Z7 a Z8, v nichž již stavby vznikly, nenavrhuje jejich další rozvoj, nýbrž pouze legalizuje stávající stav. Žalobkyně nemohla být vzhledem k absenci účastenství v dohodovacím řízení aktivnější. Jakkoliv předpoklad pořizovatele územního plánu a žalobkyně vyjádřený v těchto dokumentech, že navrhovaný územní plán neumožňuje další rozvoj ploch Z7 a Z8, je mylný (k tomu podrobně viz rozsudek krajského soudu, zejména jeho bod 76), je zřejmé, čeho chce žalobkyně dosáhnout. Pokud tedy bylo následně iniciováno dohodovací řízení, mělo být jeho předmětem kromě návrhu územního plánu v předložené podobě i projednání toho, zda by bylo z hlediska ochrany přírody a krajiny akceptovatelné omezení ploch Z7 a Z8 (co do jejich velikosti i regulativů platných pro tyto specifické plochy) tak, aby umožňovalo toliko dodatečné povolení již existujících staveb a naopak bránilo dalšímu stavebnímu rozvoji v tomto území. Akceptovatelnost, či neakceptovatelnost tohoto kompromisního řešení, které vyplývalo z existujících podkladů, měla být ve výsledku řešení rozporů odůvodněna.

[32] Ze správního spisu předloženého stěžovatelem vyplývá, že nadřízený orgán územního plánování (odbor územního plánování a stavebního řádu stěžovatele) pozval nadřízený orgán ochrany přírody (odbor životního prostředí a zemědělství stěžovatele) ke schůzce s tím, aby si nadřízený orgán ochrany přírody připravil na základě postoupených podkladů stanovisko, které bude součástí závěrečného protokolu. Zda se schůzka uskutečnila, není ze správního spisu zřejmé. Po termínu, v němž se měla schůzka uskutečnit, zaslal nadřízený orgán ochrany přírody své písemné stanovisko dne 12. 9. 2022. Dne 19. 9. 2022 byl sepsán protokol z dohodovacího řízení. V protokolu je doslovně převzat text stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody, na který navazuje sdělení, že stěžovatel jakožto nadřízený orgán územního plánování s argumentací nadřízeného orgánu ochrany přírody souhlasí a že navržené řešení rozporů je souladné se stavebním zákonem a cíli a úkoly územního plánování. Následně je konstatováno, že došlo k dohodě ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu a vyřešení rozporů. Ze správního spisu nevyplývá, že by byla v rámci dohodovacího řízení diskutována možnost přijetí kompromisního řešení, které by se odchylovalo od návrhu územního plánu, ovšem odpovídalo vůli žalobkyně. Nevyplývají z něj argumenty, které by dokládaly závažný nesoulad i tohoto kompromisního řešení se zájmem na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě uvedl, že hlavním důvodem potvrzení stanoviska orgánu ochrany přírody v dohodovacím řízení bylo to, že návrh územního plánu umožňuje v plochách Z7 a Z8 další výstavbu, přičemž stěžovatel musel vycházet z předloženého návrhu. Toto vyjádření nasvědčuje tomu, že přípustnost jiného řešení nebyla zvažována. Tomu odpovídá i argumentace uplatněná v kasační stížnosti.

[33] Zpochybňuje-li stěžovatel přípustnost soudní ochrany cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem směřující proti výsledku řešení rozporů tím, že žalobkyně mohla

pokračování

ve spolupráci s pořizovatelem územního plánu změnit návrh územního plánu a promítnout do něj toto kompromisní „minimalistické“ řešení plochy Z7 a Z8, které by umožňovalo pouze dodatečné povolení stávajících staveb a bránilo umisťování staveb nových, nelze této úvaze přisvědčit. Jak vyplývá z výše uvedeného, nabízející se kompromisní řešení bylo možné projednat v dohodovacím řízení a zaujmout k němu výslovné stanovisko. Závěr výsledku řešení rozporů vyznívá ve vztahu k plochám Z7 a Z8 zcela jednoznačně, a sice že pozemky v těchto plochách budou ponechány v dosavadním stavu, tedy jako součást nezastavěného území s funkčním využitím jako sady a pastviny. Skutečnost, že stěžovatel v dohodovacím řízení neprojednal nabízející se kompromisní řešení, nemůže vést k tomu, že by se žalobkyně nemohla bránit proti výsledku řešení rozporů u soudu žalobou, nýbrž měla upravit návrh územního plánu (a přitom nerespektovat jednoznačně formulované nesouhlasné stanovisko nadřízeného orgánu ochrany přírody), znovu jej projednat s dotčenými orgány a doufat (bez jakékoliv záruky či alespoň příslibu ze strany dotčených orgánů), že tentokrát vydají souhlasné stanovisko. Takový systém ochrany práva na samosprávu by jen stěží bylo možné považovat za efektivní.

[34] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupí k vypořádání dalších námitek, je třeba zdůraznit, že krajský soud žalobě vyhověl právě z důvodu, že se stěžovatel ve výsledku řešení rozporů, jehož součástí je negativní stanovisko k možnosti vymezení zastavitelných ploch Z7 a Z8, nezabýval přijatelností kompromisního řešení, které by bylo šetrnější k právu žalobkyně na samosprávu, neboť by v dostatečné míře akceptovala jí sledovaný zájem (umožnit dodatečné povolení existujících staveb). Krajský soud v této souvislosti dále poukázal na právně relevantní skutečnosti, které by měly být zohledněny v rámci vážení jednotlivých zájmů ve vztahu ke kompromisnímu řešení. Krajský soud nicméně sám toto kompromisní řešení nehodnotil, resp. neučinil žádný závěr o jeho akceptovatelnosti a přiměřenosti. Má za to, že první musí tuto úvahu provést k tomu povolané správní orgány vybavené odbornou kompetencí na dotčených úsecích výkonu státní správy (tj. stěžovatel).

[35] Dále je třeba uvést, že krajský soud neshledal důvodnými jednotlivé argumenty, které předložila žalobkyně, k přijetí řešení obsaženého v návrhu územního plánu. Krajský soud shledal jako dostatečné a správné odůvodnění dotčených orgánů ochrany přírody ve vztahu k řešení obsaženému v návrhu územního plánu, které by umožňovalo v plochách Z7 a Z8 další stavební rozvoj (zahušťování výstavby, zvýrazňování jejího negativního vlivu na krajinný ráz atd.). Tyto závěry krajského soudu se ovšem netýkají kompromisního řešení, neboť ohledně něj krajský soud vytkl stěžovateli, že jej v rámci dohodovacího řízení vůbec neposuzoval, resp. ve výsledku řešení rozporů nevysvětlil, proč nelze akceptovat ani „minimalistickou“ variantu umožňující toliko dodatečně povolit již existující stavby. Pokud by návrh územního plánu obsahoval toto v úvahu přicházející kompromisní řešení, mohlo by vážení jednotlivých zájmů, které krajský soud zhodnotil pouze ve vztahu k předloženému návrhu územního plánu (umožňujícímu další stavební rozvoj ploch Z7 a Z8), vyznít odlišně.

[36] Stěžovatel patrně tuto subtilitu úvah krajského soudu zcela nepostřehl, resp. nepromítl ji do argumentace v kasační stížnosti. Zejména stěžovatel netvrdí, že by v dohodovacím řízení posuzoval přípustnost kompromisního řešení ploch Z7 a Z8. V kasační stížnosti poukazuje na to, že nebyl oprávněn se odchýlit od řešení obsaženého

v předloženém návrhu územního plánu (k nesprávnosti tohoto předpokladu viz výše). Stěžovatel opakuje, že předložený návrh územního plánu neodpovídá tvrzení žalobkyně, že usiluje toliko o uvedení nepovolených staveb do souladu s právním řádem. Ve vztahu k tomu odkazuje Nejvyšší správní soud na výše uvedené, jímž stěžovateli podrobně vysvětluje, co bylo jeho úlohou v dohodovacím řízení a v čem přesně pochybil. Argumentace uplatněná v kasační stížnosti se míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu.

[37] Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že tenduje k akceptaci stabilizovaného faktického stavu. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud netvrdil, že by „stabilizovaný faktický stav“ byl právním pojmem, s nímž by právní předpisy spojovaly konkrétní právní následky. Krajský soud poukázal pouze na to, že stavby se v návrhových plochách Z7 a Z8 nachází již cca 30 let, přičemž jakkoliv jsou nepovolené, stavební úřad i orgán ochrany přírody je tacitně akceptují, i když o jejich existenci vědí (správní orgány dokonce v minulosti povolily výstavbu infrastruktury k nim – vodovodních přípojek a plynovodu). Zmiňuje-li dotčený orgán ochrany přírody potřebu chránit krajinu jako prostor pro vývoj rostlin a živočichů, lze předpokládat, že za dobu desítek let existence staveb se rostliny i živočichové této situaci uzpůsobili, aniž by orgán ochrany přírody popsal jakékoliv tím způsobené neakceptovatelné následky. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že plynutí času nemění nic na statusu rekreačních chat a rodinného domu v tom smyslu, že by se z nepovolených staveb staly stavby povolené. Nemění se tedy ani nic na tom, zda jsou splněny formální podmínky pro nařízení jejich odstranění. Krajský soud nicméně zcela správně poukázal na to, že žalobkyně může s ohledem na specifickou situaci těchto staveb danou zejména dlouhou dobou tolerování nepovolených staveb přistoupit k tomu, že vytvoří prostřednictvím územního plánu základní rámec pro jejich dodatečné povolení. To pochopitelně neznamená, že stavby skutečně budou dodatečně povoleny, neboť v řízení o dodatečném povolení stavby je třeba posoudit naplnění řady podmínek, přičemž soulad stavby s územně plánovací dokumentací je pouze jednou z nich. Jedná se o skutečnost, kterou je třeba vzít v úvahu při hodnocení proporcionality odmítnutí tzv. kompromisního řešení v dohodovacím řízení (tj. řešení, které by bylo omezeno výlučně na vytvoření rámce pro dodatečné povolení stávajících staveb a neumožňovalo další stavební rozvoj ploch Z7 a Z8).

[38] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že nerozumí tomu, jaký význam by měly mít doklady ke stavbám rekreačních chat a rodinného domu. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývá, že rozhodnutími a jinými úkony správních orgánů předloženými žalobkyní v řízení před krajským soudem nebylo prokázáno, že by samotné stavby rekreačních chat a rodinného domu byly povoleny. Krajský soud nicméně současně z těchto listin dovodil, že se stavby nachází v území již několik desítek let a jejich existence byla správními orgány tolerována. Tyto posledně uvedené skutečnosti přitom považoval za relevantní pro posouzení akceptovatelnosti kompromisního řešení. Zmíněné listiny pochopitelně nedokládají nic k tomu, zda je zapotřebí chránit přírodu a krajinu v daném území. Ovšem veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny je pouze jednou hodnotou, kterou je třeba vzít v úvahu při vážení různých zájmů.

pokračování

[39] Námitka stěžovatele, že stavby nevyžadují z historického či památkového hlediska zvláštní ochranu, se míjí s rozsudkem krajského soudu, jenž takový závěr neučinil. Krajský soud netvrdí, že by stavby byly hodné ochrany z památkových důvodů, poukázal pouze na dlouhodobost protiprávního stavu, proti němuž správní orgány nikterak nezakročily.

[40] Stěžovatel dále poukazuje na to, že orgán ochrany přírody shledal narušení krajinného rázu v dané lokalitě v důsledku existence nepovolených staveb, přičemž není významné, zda je krajinný ráz narušen i existencí ostatních areálů v okolí (fotovoltaickou elektrárnou a bývalým vojenským areálem). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že této úvaze krajský soud v obecné rovině přisvědčil, a to i v kontextu toho, že návrh územního plánu by umožnil další stavební rozvoj v plochách Z7 a Z8. Pokud by nicméně byla posuzována přiměřenost řešení, které by se omezovalo na dodatečné povolení stávajících staveb, mohl by být výsledek vážení zájmů odlišný. Účelem omezení práva žalobkyně na samosprávu by stále byla ochrana krajiny a krajinného rázu, ovšem bylo by zapotřebí velmi důkladně zvážit intenzitu tohoto zájmu. Ta se odvíjí právě od kvalit krajiny a krajinného rázu v daném území a míry jejich narušení v důsledku již realizovaných staveb rekreačních chat a rodinného domu, což oboje může být ovlivněno též tím, že v nedaleké vzdálenosti jsou krajina i krajinný ráz znehodnoceny rozlehlými areály. Krajský soud tedy správně vnímá existenci fotovoltaické elektrárny a vojenského areálu, v němž má být dle návrhu územního plánu rozvíjena funkce lehké výroby, jako aspekty, které spoluutváří hodnotu krajiny a krajinného rázu v lokalitě ploch Z7 a Z8, byť se samy tyto areály v uvedených plochách nenachází. Krajský soud správně trvá na tom, aby byla důkladně zhodnocena kvalitativní stránka krajiny a krajinného rázu za účelem korektního zvážení a odůvodnění přiměřenosti tzv. kompromisního řešení (viz bod 84 napadeného rozsudku). Stěžovatel dezinterpretuje závěry krajského soudu, pokud mu podsouvá, že není třeba chránit v plochách Z7 a Z8 krajinu a krajinný ráz z toho důvodu, že na jiných místech byly tyto hodnoty poškozeny. Takovou úvahu krajský soud neučinil, naopak se vůči ní v obecné rovině vymezil (bod 71 napadeného rozsudku).

[41] Se stěžovatelem lze souhlasit, že oba dotčené orgány ochrany přírody hodnotily přípustnost vymezení zastavitelných ploch Z7 a Z8 s ohledem na zájmy ochrany přírody a krajiny z různých hledisek. Činily tak nicméně pouze ve vztahu k řešení, které bylo obsaženo v návrhu územního plánu, nikoliv však ve vztahu ke kompromisnímu řešení. Poukazuje-li tedy stěžovatel na důkladnost provedeného hodnocení a správnost dílčích závěrů, míjí se s rozhodovacími důvody krajského soudu (k tomu podrobně viz výše).

[42] Stěžovatel se obává toho, že by případné vymezení ploch Z7 a Z8 za účelem legalizace nepovolených staveb bylo nebezpečným precedentem relativizujícím náležitost dodržování stavební kázně. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud v přezkoumávaném rozsudku neučinil závěr, podle něž by bylo nezbytné zastavitelné plochy vymezit. Toliko trvá (nutno dodat správně) na korektním provedení testu proporcionality i ve vztahu k nabízejícímu se kompromisnímu řešení. I kdyby kompromisní řešení úspěšně prošlo testem proporcionality v tom smyslu, že by nebyly dány silné důvody pro jeho odmítnutí, nesdílí Nejvyšší správní soud obavy stěžovatele ze založení precedentu. Každý případ je třeba posuzovat podle individuálních okolností, zejména pečlivě vážit konkurující si ústavně zaručená práva a veřejné zájmy. Ostatně stěžovatel při jednání před krajským soudem

připustil, že v praxi dochází ve výjimečných případech k vymezování zastavitelných ploch za účelem legalizace staveb (nepochybně v návaznosti na důsledně provedené vážení různých zájmů). Lichá je i obava stěžovatele, že by se vlastníci nepovolených staveb mohli dovolávat v procesu pořizování územního plánu práva obce na samosprávu k dosažení legalizace jejich staveb, neboť nejsou nositeli práva na samosprávu.

[43] Stěžovatel v neposlední řadě napadá výrok o náhradě nákladů řízení, neboť má za to, že žalobkyni neměla být přiznána náhrada nákladů řízení v plné výši, jelikož její žaloba byla zčásti zamítnuta a nedosáhla ani zrušení stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v části, v níž se žalobkyně domáhala zrušení stanoviska Městského úřadu Slaný, byla žaloba odmítnuta usnesením ze dne 24. 2. 2023, č. j. 55 A 91/2022-52, jímž bylo rozhodnuto i o právu na náhradu nákladů řízení mezi žalobkyní a Městským úřadem Slaný, jenž byl v daném sporu původně druhým žalovaným. Předmětem soudního řízení tak zůstal jen výsledek řešení rozporů jako celek. Ten se týkal tří různých problémů v návrhu územního plánu, k nimž se postavil dotčený orgán ochrany přírody negativně. Ve vztahu k prvním dvěma problémům bylo v dohodovacím řízení nalezeno kompromisní řešení, které žalobkyně v žalobě nijak nezpochybnila. Veškerá její žalobní argumentace se soustředila právě na třetí problém (plochy Z7 a Z8), přičemž ve vztahu k němu byla v řízení před krajským soudem zcela úspěšná. Nejvyšší správní soud je ve shodě s krajským soudem toho názoru, že žalobkyně byla plně procesně úspěšná, neboť ohledně té části výsledku řešení rozporů, k níž se upínaly její věcné výhrady, docílila procesního úspěchu. Zamítavý výrok je odrazem toho, že žalobkyně formálně vymezila předmět řízení širěji, než reálně odpovídalo podstatě její konkrétní argumentace. Může to být dáno tím, že si nebyla vědoma toho, že výsledek řešení rozporů materiálně obsahuje několik samostatných zásahů do práv, které lze napadnout jednotlivě (viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2021, č. j. 6 As 266/2020-55, bod 30). Z obsahu spisu není zřejmé, že by žalobkyně formálně širším vymezením předmětu řízení způsobila ať již sama sobě, nebo stěžovateli vznik nákladů řízení ve větší míře, než pokud by petit omezila jen na část výsledku řešení rozporů. S ohledem na tyto okolnosti je stěžovatelova námitka nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl (část kasační stížnosti napadající výrok III. rozsudku krajského soudu odmítl, k tomu viz výše).

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl jednak podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. (ohledně odmítnuté části kasační stížnosti), jednak podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci naopak plný úspěch. Bez ohledu na to, že část kasační stížnosti byla odmítnuta, má žalobkyně právo na náhradu všech nákladů, které jí v řízení o kasační stížnosti vznikly, neboť by je musela ve stejné výši vynaložit, i kdyby se stěžovatel omezil na podání kasační stížnosti v rozsahu přípustné části.

pokračování

[46] V řízení o kasační stížnosti žalobkyni vznikly náklady v podobě odměny jejího zástupce Mgr. Michala Smečky, advokáta. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) částku 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Zástupce žalobkyně již byl s věcí seznámen, proto nebylo důvodu přiznávat odměnu za převzetí případu a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti. Náhrada hotových výdajů pak činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože zástupce žalobkyně je společníkem právnické osoby, která vykonává advokacii a je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3.400 Kč, tedy o 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti činí celkem 4.114 Kč. Náhradu nákladů řízení je stěžovatel povinen uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.) ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku

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

V Brně dne 14. prosince 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu