ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelů: **a) RNDr. V. H., b) J. L., c) Ing. L. R.**, proti odpůrci: **Město Rokytnice nad Jizerou,** se sídlem úřadu Horní Rokytnice 197, Rokytnice nad Jizerou, zastoupenému JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – dodatku č. 1 k územnímu plánu Města Rokytnice nad Jizerou schváleného usnesením zastupitelstva Města Rokytnice nad Jizerou ze dne 23. 6. 2010, č. 784,

takto:

**I.** Opatření obecné povahy – dodatek č. 1 k územnímu plánu Města Rokytnice nad Jizerou, schválený usnesením zastupitelstva Města Rokytnice nad Jizerou, ze dne 23. 6. 2010, č. 784, **se zrušuje** v části týkající se pozemku p. č. 2091/2 v k. ú. Horní Rokytnice nad Jizerou, dnem právní moci tohoto rozsudku.

**II.** Ve zbytku **se** návrh **zamítá.**

**III.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

### I. Návrh

1. Návrhem ze dne 24. 2. 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu (dále též jen „NSS“, popř. „soud“) dne 25. 2. 2011, se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – dodatku č. 1 k územnímu plánu Města Rokytnice nad Jizerou, schváleného usnesením zastupitelstva Města Rokytnice nad Jizerou, ze dne 23. 6. 2010, č. 784 (dále jen „dodatek č. 1 k ÚP“, popř. „napadené OOP“).

2. Uvedli, že rozsudkem soudu ze dne 18. 12. 2008, čj. 1 Ao 4/2008 - 110 [*navrhovatelé měli dle všeho na mysli rozsudek ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62, který se týkal jejich pozemku - poznámka NSS*], byla k jejich návrhu zrušena část Územního plánu Města Rokytnice nad Jizerou (dále jen „ÚP“) týkající se mj. pozemku parc. č. 2091/2 v k. ú. Horní Rokytnice nad Jizerou, který je v jejich spoluvlastnictví (dále také „předmětný pozemek“). Dne 9. 3. 2010 proběhlo veřejné projednání, jehož předmětem byl dodatek č. 1 k ÚP, kterým odpůrce navrhoval regulovat území dotčené shora uvedeným zrušujícím rozsudkem. Navrhovatelé na veřejném projednání doplnili své námitky. Dotčené správní orgány přes vytýkané nedostatky setrvaly na svých původních stanoviscích.

3. Navrhovatelé poznamenali, že před přijetím ÚP, tedy podle Územního plánu sídelního útvaru Rokytnice nad Jizerou z roku 1993 (dále jen „ÚPSÚ 1993“) byl předmětný pozemek funkčně vymezen jako zastavitelná plocha. Navrhovatelům není známo, zda bylo napadené OOP doručeno v souladu se zákonem.

*(Neoznámení veřejného projednání)*

4. Navrhovatelé namítli, že o napadeném OOP neproběhlo veřejné projednání, jak je předepsáno v § 52 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“, popř. „nový stavební zákon“). Oznámení o projednání nebylo doručeno veřejnou vyhláškou, nebyly přizvány sousední obce. Odpůrce tak svým postupem v rozporu s Aarhuskou úmluvou a stavebním zákonem vyloučil veřejnost, vlastníky sousedních nemovitostí a staveb na nich i sousední obce z projednání návrhu napadeného OOP. Již tato skutečnost způsobuje podle navrhovatelů jeho nezákonnost, neboť nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

*(Formálnost veřejného projednání)*

5. Navrhovatelé poukázali i na formálnost veřejného projednání. Uvedli, že v souladu s § 52 odst. 3 stavebního zákona doplnili a upřesnili námitky proti návrhu územního plánu (materiálně nejde podle navrhovatelů o návrh dodatku územního plánu, ale o řízení o přijetí územního plánu v části zrušené Nejvyšším správním soudem). Měli za to, že jejich námitky směřující proti stanovisku Správy Krkonošského národního parku coby dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny nebyly věcně projednány, neboť byly předneseny až na veřejném projednání. Stanovisko dotčeného orgánu však bylo předpřipraveno, předloženo v písemné podobě a tvoří přílohu č. 1 k zápisu z veřejného projednání.

*(Vada stanovisek dotčených orgánů k námitkám)*

6. Dotčené orgány uplatňují na závěr veřejného projednání stanoviska k námitkám a připomínkám. Tato stanoviska nemají dle navrhovatelů vliv na zákonnost stanovisek k návrhu napadeného OOP, co do věcného obsahu nemohou jít nad jejich rámec ani je nemohou jakkoli doplňovat.

*(Ke stanoviskům dotčených orgánů - obecně)*

7. Změna funkčního využití předmětného pozemku byla dle navrhovatelů způsobena zejména stanovisky dotčených orgánů na úseku ochrany přírody a krajiny a na úseku

ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). Nevylučují ovšem existenci dalších stanovisek, v jejichž důsledku byl návrh ÚP upraven.

8. Návrh napadeného OOP podle navrhovatelů nelze posuzovat odděleně od návrhu ÚP jako celku, neboť stanoviska dotčených orgánů a odpůrce byla přijata při přípravě ÚP jako celku, nikoli při přípravě napadeného OOP. Posuzovat odděleně napadené OOP, bez zohlednění toho, v jakých souvislostech byla vydána stanoviska dotčených orgánů a zvolen postup odpůrce, by znamenalo pouze formální přezkoumání napadeného OOP. Nezákonnost stanovisek dotčených orgánů je podle navrhovatelů nutno posuzovat k době, kdy byla vydána, a v souvislostech, ve kterých byla vydána. Navrhovatelé podotkli, že případné zrušení stanoviska dotčeného orgánu pro jeho nezákonnost nemá vliv na soudem nezrušené části ÚP, neboť obnova řízení o vydání opatření obecné povahy se nepřipouští.

9. Navrhovatelé také tvrdili, že řízení o vydání ÚP bylo vráceno do stadia před veřejným projednáním o (části) ÚP, proto se nelze oprostit od postupu dotčených orgánů před stadiem, do kterého bylo řízení vráceno.

*(Nepřezkoumatelnost a nezákonnost stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu)*

10. Navrhovatelé konstatovali, že dotčený orgán ochrany ZPF ve svém stanovisku uvádí, že z důvodu umístění, rozlohy a rozporu s § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ZPF“), nesouhlasí s rozvojem obce v lokalitách č. 524, tedy v lokalitě, kde je situován předmětný pozemek.

11. Navrhovatelé poukázali na dikci § 18 odst. 4, § 19 odst. 1 písm. e), o), § 55 odst. 3 stavebního zákona, § 4, § 9 odst. 2 zákona o ZPF a rovněž na znění § 2 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odpůrce podle nich v konceptu určil funkční využití předmětného pozemku jako zastavitelnou plochu, neboť s ohledem na charakter okolní zástavby a s ohledem na to, že pozemek leží v intravilánu a i podle původního územního plánu byl určen k zastavění, dospěl k závěru, že pozemek lze zastavět. V důsledku stanoviska orgánu ochrany ZPF však musel být návrh územního plánu, pokud jde o předmětný pozemek, změněn. Na tomto stanovisku dotčený orgán setrval i po zrušení části ÚP Nejvyšším správním soudem.

12. Orgán ochrany ZPF dle navrhovatelů překročil svou pravomoc, zavázal-li odpůrce ke změně jím navrhovaného funkčního využití předmětného pozemku ze zastavitelné plochy na nezastavitelnou.

13. Orgán ochrany ZPF je také limitován svým vyjádřením k předchozímu územnímu plánu - v souladu s kontinuitou veřejné správy nelze bez důvodů hodných zvláštního zřetele měnit funkční využití území. Nový územní plán reaguje na veřejné zájmy v území a na změny priorit, neznamená to ovšem, že je přijímán zcela bez ohledu na předchozí územní plán (který jako by nebyl). Pokud došlo ke změně okolností, je třeba takovou změnu náležitým způsobem odůvodnit. Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona nelze účelově vykládat tak, že se vztahuje pouze na změnu územního plánu. Sám odpůrce podle navrhovatelů požadoval shodné funkční vymezení předmětného pozemku jako podle

ÚPSÚ 1993. Není v pravomoci dotčeného orgánu požadovat koncepční posun ve využití území. Navrhovatelé poukázali na to, že míru kontinuity dovodil v jimi blíže neoznačeném rozsudku i Nejvyšší správní soud, podle kterého lze měnit funkční využití pozemku pouze v odůvodněných případech, opodstatněných veřejným zájmem, kdy nutnost regulace území jiným způsobem převažuje nad jeho současným využitím.

14. Navrhovatelé zdůraznili, že v souladu s principem předvídatelnosti výkonu veřejné moci nelze v obdobných případech postupovat odlišně, resp. dokonce tak, že návrh na vymezení nově zastavitelných ploch byl shledán v souladu se zákonem, ale návrh na vymezení zastavitelných ploch, které byly zastavitelné podle dosavadního územního plánu, již nikoli.

15. Stanovisko dotčeného orgánu dle navrhovatelů postrádá jakékoli odůvodnění, což je činí samo o sobě nepřezkoumatelným a tedy nezákonným. Navrhovatelé v této souvislosti odkázali na § 2 odst. 4, § 158 odst. 1, § 154 odst. 1 a § 68 odst. 3 správního řádu a též na závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 31/2006, str. 2, předposlední odstavec [dle tohoto závěru je *„(d)o jisté míry…lhostejné, zda bude určitý podmiňující úkon (stanovisko, souhlas) učiněn postupem podle části druhé (ve správním řízení) nebo postupem podle části čtvrté správního řádu, neboť vzhledem ke konstrukci procesního režimu části čtvrté správního řádu se bude v konkrétním případě vydávání podmiňujícího úkonu přibližovat postupu podle části druhé (správnímu řízení), a to pro zásadní důsledky, které podmiňující úkony mají pro práva dotčených osob a výsledek celého řízení.*“ – pozn. NSS].

16. Orgán ochrany ZPF je dle navrhovatelů při zásazích do požadavků odpůrce podle § 4 zákona o ZPF limitován i tím, že jde o pozemek v intravilánu. Neexistuje-li zde veřejný zájem, který velmi podstatně převyšuje zájem na zastavění území, pak nemůže orgán ochrany ZPF svým stanoviskem zavázat odpůrce tak, že pozemek v souvisle zastavěném území se funkčně vymezuje jako nezastavitelná plocha. Obdobné platí o stavebních prolukách a při vymezování zastavitelného území navazujícího na již zastavěné území. Navrhovatelé opět zdůraznili, že orgán ochrany ZPF postupoval nezákonně, pokud povolil rozšíření zastavitelného území a zároveň stanoviskem znemožnil zastavění pozemku v intravilánu, popř. stavební proluce, kde odpůrce zamýšlel ponechat funkční vymezení podle původního územního plánu. O využití diskreční pravomoci orgánu ochrany ZPF nejde, pokud je jeho stanovisko v rozporu s hmotným právem.

17. Orgán ochrany ZPF dle navrhovatelů překročil svoji pravomoc také konstatováním, že pozemek bude sloužit jako územní rezerva. Z žádného právního předpisu nevyplývá, že by k tomu byl tento orgán oprávněn – jde o absolutní nedostatek pravomoci a působnosti. Územní rezervy vymezuje pouze odpůrce (popř. vyšší územní samosprávný celek) nebo dotčené orgány, které chrání veřejné zájmy v území, jež vyžadují územní rezervu, a to pouze ve vztahu k zájmům, které hájí (např. vymezení dobývacího prostoru).

18. Navrhovatelé také uvedli, že stanoví-li zákon o ZPF, že orgány ochrany ZPF nevydávají závazná stanoviska pro odnětí pozemku ze ZPF v intravilánu pro dané účely, je z povahy věci téměř vyloučeno, aby orgán ochrany ZPF nevyňal pozemek v intravilánu nebo proluce ze ZPF. I kdyby byly splněny podmínky zákona o ZPF, s odkazem na

princip minimalizace zásahů orgánů veřejné moci a princip proporcionality, ať již ve vztahu k právům dotčených osob nabytým v dobré víře nebo k jejich oprávněným zájmům (nabytí práva zastavět pozemek lze podle navrhovatelů hodnotit přinejmenším jako oprávněný zájem), měl orgán ochrany ZPF stanovit ve svém stanovisku podmínky, jimiž by vymezil způsoby využití pozemku (např. požadavek na maximální zastavěnost pozemku, na maximální výšku stavby, nejvyšší objem stavby, charakter stavby apod.), nikoliv stanovit pro zjednodušení své práce paušální nezastavitelnost pozemku. Zásah dotčeného orgánu je z tohoto pohledu nepřiměřený a veřejný zájem lze uplatnit jinými prostředky.

*(Nepřezkoumatelnost a nezákonnost stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny)*

19. Orgán ochrany přírody a krajiny dle navrhovatelů *„rozhodl o redukci záboru ploch na cca 25 - 30 % návrhu, o vypuštění svažitějších a vlhčích pozemků – ochrana přírody (např. roztroušený výskyt zvláště chráněných druhů na lok. č. 523, 538, 527) a krajinného rázu, územní rezerva“*.

20. Navrhovatelé uvedli, že předmětný pozemek se nachází v lokalitě č. 524, tedy ve zcela jiné lokalitě, než na kterou poukazuje dotčený orgán. Redukce záboru ploch se přitom vztahuje k celému návrhu ÚP.

21. Zásahy do krajinného rázu podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), jsou koncipovány jako zásahy konkrétní (umisťování a povolování staveb), územní plánování však tento charakter postrádá. Stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny proto ke koncepcím ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o EIA“), vydat nelze.

22. Závěr o dotčenosti nebo nedotčenosti krajinného rázu v zastavitelném území, aniž by bylo známo, jaký záměr má být na pozemku realizován, je podle navrhovatelů překročením pravomoci dotčeného orgánu. S ohledem na princip minimalizace zásahů do oprávněných zájmů vlastníků pozemků (i ve vztahu k regulaci území původním územním plánem) nelze stanovit paušální nezastavitelnost území. Dotčený orgán měl stanovit takové mody využití území, které by narušení krajinného rázu vyloučily.

23. I toto stanovisko pak podle navrhovatelů postrádá co do krajinného rázu jakékoli odůvodnění, obzvláště požaduje-li ochranu krajinného rázu v intravilánu obce. Pro nezastavitelnost území v intravilánu z důvodu ochrany krajinného rázu musí být relevantní důvody, které převáží, že jde o pozemek v intravilánu. Navíc zde musí existovat takové relevantní důvody, které oproti původnímu územnímu plánu změní funkční využití území. To je navíc podtrženo tím, *„že u nově vymezovaných pozemků k zastavění zásah do krajinného rázu nevadí (rozhodování o skutkově obdobných věcech obdobně)“*.

24. Pokud jde o územní rezervu, odkázali navrhovatelé na argumentaci uvedenou ve vztahu ke stanovisku orgánu ochrany ZPF.

25. K požadavku dotčeného orgánu na vypuštění svažitějších a vlhčích pozemků pro roztroušený výskyt zvláště chráněných druhů navrhovatelé uvedli, že stanovisko bylo vydáno, aniž by byl zjištěn skutečný stav věci. Terénní pochůzky proběhly v průběhu roku 2008, nikoli před vydáním stanoviska dotčeného orgánu. Dotčený orgán přitom nad rámec zákonné úpravy *de facto* předurčil obsah rozhodnutí (závazného stanoviska), které by bylo podle § 56 zákona o ochraně přírody vydáno ke konkrétnímu záměru. Správa Krkonošského národního parku vůbec nebyla oprávněna vyjadřovat se ve věci zvláště chráněných druhů, protože podle § 77a odst. 3 v návaznosti na výčet uvedený v § 78 odst. 2 zákona o ochraně přírody byl dotčeným orgánem krajský úřad. Podle navrhovatelů je otázkou, zda tak neměl učinit v rámci posuzování koncepcí podle zákona o EIA.

26. Navrhovatelé dále uvedli, že stanovisko prezentované na veřejném projednání nelze chápat jako „opravu“, popř. „doplnění“ stanoviska vydaného k ÚP, resp. jako stanovisko k návrhu napadeného OOP, nýbrž jako stanovisko k námitkám navrhovatelů. Takové stanovisko přitom nemůže zhojit nezákonnost stanoviska dotčeného orgánu k ÚP, zejména pak co do úplně chybějícího odůvodnění. Stanovisko jde rovněž nad rámec stanoviska k ÚP a v některých případech ani nemá oporu v zákoně. Navrhovatelé v tomto kontextu opět zdůraznili, že se předmětný pozemek nachází v lokalitě č. 524, nikoli v lokalitách uváděných dotčeným orgánem. Brojili i proti požadavku dotčeného orgánu na vhodnou přístupovou komunikaci s tím, že není zřejmé, na základě jakého ustanovení zákona o ochraně přírody je dotčený orgán oprávněn posuzovat dopravní obslužnost území. Obdobně nesouhlasili s konstatováním o druhově velmi bohatém lučním společenstvu, o kterém nebyla ve stanovisku k návrhu ÚP zmínka.

27. Navrhovatelé tvrdili, že podle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody může orgán ochrany přírody a krajiny vydávat pouze stanoviska ke konkrétním záměrům. Takové stanovisko se jim podařilo získat. Vydá-li dotčený orgán souhlasné stanovisko ke konkrétnímu záměru na předmětném pozemku, a to s nastavením příslušných podmínek, ale zároveň požaduje jeho úplnou nezastavitelnost v řízení o vydání územního plánu, jde o porušení principu předvídatelnosti činnosti orgánu veřejné moci.

28. Předmětné stanovisko dotčeného orgánu navrhovatelé považovali za nepřezkoumatelné z důvodu chybějícího odůvodnění.

*(Ke stanoviskům dotčených orgánů – porušení principu koncentrace)*

29. Dále navrhovatelé namítli, že stanoviska dotčených orgánů byla uplatněna v rozporu s § 20 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon 1976“). Jestliže se dotčené orgány nevyjádřily k zadání územního plánu, v němž byl pozemek určen k zastavění, nemohly tak učinit ke konceptu územního plánu. Pořizování územně plánovací dokumentace je důsledně založeno na postupu od obecného ke konkrétnímu, kdy se v zadání obecně vymezí funkční využití ploch, které se následně konkretizuje a upravuje v dalších procesech. Jestliže dotčený orgán neuplatnil své výhrady v zadání územního plánu, nemohl tak učinit v konceptu územního plánu a v návrhu územního plánu – v opačném případě by nebylo vůbec nutné, aby starý stavební zákon upravoval zadání, koncept a návrh územního plánu.

30. Navrhovatelům není znám konkrétní postup odpůrce. Vzhledem k tomu, že v konceptu územního plánu byl pozemek určen k funkčnímu využití jako zastavitelné území, navrhovatelé nepřímo dovodili, že dotčené orgány neuplatnily žádné stanovisko k zadání územního plánu a nic nenamítaly proti vymezení pozemku, resp. celé plochy jako zastavitelného území. Teoreticky navrhovatelé připustili možnost, že zadání územního plánu nebylo dotčeným orgánům vůbec předloženo. Shrnuli, že neuplatnily-li dotčené orgány stanovisko k zadání územního plánu, v němž by nesouhlasily s vymezením pozemku (plochy) jako zastavitelného území, nemohly tak učinit ve fázi konceptu územního plánu, resp. ve fázi doplnění územního plánu o regulaci ploch zrušenou Nejvyšším správním soudem.

*(Porušení principu předvídatelnosti postupů orgánů veřejné moci, arbitrárnost postupu odpůrce)*

31. Navrhovatelé namítli, že odpůrce z nejasných důvodů nově vymezil pozemky původně neurčené k zastavění jako zastavitelné. Aby dodržel požadavky dotčených orgánů (snížení zastavitelnosti, územní rezerva apod.), odebral pozemkům zastavitelným podle původního územního plánu status zastavitelnosti a učinil z nich nezastavitelnou plochu. Pokud ovšem dotčené orgány požadovaly snížení zastavitelnosti (byť jde dle navrhovatelů o nezákonná stanoviska), odpůrce měl opět učinit nezastavitelnými pozemky nově vymezované k zastavění (původním územním plánem neurčené k zastavění). Odpůrce postupoval zcela opačně, aniž by svůj postup jakkoli odůvodnil. Jeho postup je proto v rozporu s principem předvídatelnosti činností a postupů orgánů veřejné moci a účelem územního plánování, kterým je komplexní a systematická regulace území, nikoli upřednostňování parciálních zájmů jednotlivých vlastníků regulovaných pozemků. Navrhovatelé upozornili, že podle § 55 odst. 3 stavebního zákona nelze vymezovat nové pozemky k zastavění, aniž by byla prověřena možnost zastavění pozemků již k tomu určených. Podle navrhovatelů nelze vyhovět nezákonným stanoviskům dotčených orgánů, aniž by bylo prověřeno, zda je jejich požadavkům vyhověno již původním územním plánem, resp. tím, pokud by ÚP nově nevymezoval pozemky k zastavení. Pokud by totiž odpůrce vycházel pouze z nezákonných stanovisek dotčených orgánů, pak neměl v souladu s principem kontinuity veřejné moci nově vymezovat zastavitelné území, ale ponechat stávající stav.

32. Uvedené je podle navrhovatelů podtrženo skutečností, že orgán ochrany přírody a krajiny požadoval shora popsaným způsobem redukci záboru ploch, aniž by ve stanovisku zmínil lokalitu č. 524.

33. Argument odpůrce, že historicky jde o území s nízkým procentem zastavitelnosti, považovali navrhovatelé za lichý s tím, že by odpůrce v zadání územního plánu, popř. v jeho konceptu, nenavrhoval značnou zástavbu řešeného území včetně předmětného pozemku, a dále by oproti původnímu územnímu plánu nově nevymezoval pozemky, které budou vyňaty ze ZPF.

34. Vymezuje-li odpůrce nové plochy k zastavění a navrhuje-li jejich vyjmutí ze ZPF, aniž by šlo o odůvodněné případy (výstavba veřejně prospěšných staveb nebo zařízení), jde dle navrhovatelů o svévolný postup jdoucí proti základním principům dobré správy.

35. Dle navrhovatelů není pravdivé tvrzení odpůrce v zápisu z veřejného projednání návrhu napadeného OOP, že v případě přijetí nového územního plánu se začíná od počátku a na všechny pozemky se hledí jako na louky. V této souvislosti navrhovatelé odkázali na dříve uvedenou argumentaci a zopakovali námitky k porušení principu předvídatelnosti a kontinuity činností orgánů veřejné moci.

## II. Vyjádření odpůrce

36. Ve sdělení ze dne 1. 3. 2011, doručeném Nejvyššímu správnímu soudu dne 3. 3. 2011, odpůrce zdůraznil, že předmětný pozemek se nikdy nenacházel a v současnosti nenachází v intravilánu obce, jak je vymezen v § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Pozemek se přitom ani dle Územního plánu sídelního útvaru Rokytnice nad Jizerou, schváleného dne 11. 5. 1993, (v rozporu s tvrzením navrhovatelů) nenacházel v současně zastavěném území. Pozemek náležel cca ze ¾ své výměry do návrhové (zastavitelné) plochy a pouze jeho zbylá část se nacházela v zastavěném území (tzv. zóně stávající soustředěné zástavby venkovského typu), kde však podle regulativu nebyla možná nová zástavba. Odpůrce uzavřel, že i dle současně platného ÚP leží předmětný pozemek mimo zastavěné území.

37. Odpůrce se k návrhu dále vyjádřil podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 4. 3. 2011, v němž požadoval jeho zamítnutí.

*(K námitce neoznámení veřejného projednání)*

38. Tvrzení navrhovatelů jsou podle odpůrce zcela nepravdivá. Veřejné jednání bylo nařízeno v souladu se zákonem, informace byla publikována na úřední desce odpůrce a také na internetových stránkách města. Stejně tak byly obeslány okolní obce a dotčené orgány, jak vyplývá ze správního spisu. V tomto směru odpůrce odkázal na „Oznámení o veřejném projednání ze dne 19. 1. 2010“ a „Potvrzení o vyvěšení ze dne 28. 2. 2011“. Odpůrce přitom nad rámec svých povinností zaslal toto oznámení doporučeně navrhovatelům. Tento akt procesní vstřícnosti vedl navrhovatele k mylnému závěru, že oznámení bylo zasláno výhradně jim. Odpůrce dodal, že na veřejném projednání nebyla tato námitka nijak tematizována.

*(K námitce formálnosti veřejného projednání)*

39. Veřejné projednání je dle odpůrce formální, požadavek neformálního jednání nemá oporu v zákoně. To, že bylo stanovisko připraveno, není na závadu ochraně práv navrhovatelů. Pořizovatel zaslal doposud známé připomínky a námitky všem dotčeným orgánům, aby jim byl znám jejich obsah. Dotčeným orgánům tím umožnil, aby své postoje zrevidovaly. Pořizovatel i orgán přijímající územní plán jsou vázány stanovisky dotčených orgánů. Ty se mají s obsahem námitek a připomínek seznámit, vyhodnotit je a poté se k nim vyjádřit. Právo „být slyšen a projednán“ se tak realizuje před samotným rozhodováním v zastupitelstvu, které je výsledkem vázáno, a to právě při veřejném projednání. Tomu dle odpůrce odpovídají závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62.

40. Zaslal-li pořizovatel ve snaze maximalizovat autenticitu skutečného a kvalifikovaného projednání stanoviska dotčeného orgánu tomuto orgánu námitky a

připomínky, není to dle odpůrce nijak na závadu. Rozhodně tím nebránil v uplatnění práv navrhovatelů. Doplnili-li při veřejném projednání navrhovatelé svou námitku, dotčený orgán (Správa Krkonošského národního parku) se k ní v rozsahu doplnění vyjádřil. Aby se k ní mohl vyjádřit kvalifikovaně, vyžádal si přestávku 30 minut na posouzení doplnění námitky. Doplnění a nové argumenty posoudil a na závěr se k nim vyjádřil tak, že setrvává na svém stanovisku. Věcné důvody jsou pak zjevné z tohoto stanoviska.

41. Podle odpůrce se pořizovatel snažil maximalizovat projednání otázek, které byly mezi navrhovateli a dotčenými orgány sporné, aby zvýšil šanci na odstranění nebo minimalizaci rozporů. To se nestalo a výsledek se stal závazným podkladem pro územní plán. Procesní práva navrhovatelů byla ošetřena v nejvyšší možné míře. Navrhovatelé přičítají odpůrci k tíži skutečnosti, kterými se snažil zlepšit jejich postavení. Postup odpůrce přesně odpovídá koncepci ošetření subjektivních práv, jak plyne z rozsudku čj. 2 Ao 2/2008 - 62, stejně jako z obecných principů spravedlivého procesu. Ve stanoviscích jsou vysvětleny jejich důvody, které jsou stručně rekapitulovány i ve vypořádání námitky, jež na stanovisko odkazuje. Odpůrce v této souvislosti odkázal na rozhodnutí o námitce, které podle něj plně splňuje požadavky cit. rozsudku.

*(K námitce vad stanovisek dotčených orgánů k námitkám)*

42. Odpůrce tvrdil, že není na závadu, když se stanovisko vyjadřuje k námitce „*nad rámec původního plánu*“. V tomto smyslu je dokonce nezbytné, aby stanovisko bylo jiné než původní stanovisko ke konceptu nebo k návrhu plánu, protože je doplňuje v rozsahu skutečností, na které nemohl dotčený orgán reagovat, dokud nebyl s danou námitkou seznámen. Má-li dotčený orgán kvalifikovaně posoudit a zhodnotit námitky, není logicky přijatelné, aby nemohl jít nad rámec původního stanoviska, pokud tak činí příslušná námitka. Takový požadavek by omezoval právo na spravedlivý proces. Pokud námitka vnese do procesu pořizování novou možnou variantu, je zapotřebí na ni reagovat.

*(K námitce nezákonnosti stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany ZPF)*

43. Dle odpůrce není stanovisko nezákonné. Stanovisko dotčeného orgánu je závazným podkladem. Tato závaznost se může promítnout i do koncepčního posunu v území. Není přípustné, aby stanovisko dotčeného orgánu mohlo mít vliv pouze na drobné kosmetické nekoncepční změny.

44. Pořizovatel chtěl původně vyjít vstříc navrhovatelům, stanovisko dotčeného orgánu mu v tom však zabránilo. Stanoviska dotčených orgánů vyjadřují veřejné zájmy. Ty jsou rámcem, v němž se pořizovatel může za dodržení dalších zásad územního plánování pohybovat. Prvotní etapou územního plánování je ve všech fázích uvedení návrhu (zadání, konceptu) územního plánu do souladu se stanovisky. Poté, co je takto stanoven vnitřně bezrozporný a dále nepřekročitelný rámec, se pořizovatel snaží jej naplnit různými variantami, které však musí být v souladu s tímto rámcem. Jednotliví aktéři se mohou snažit o změnu rámce, ale pokud jí nedosáhnou, není pořizovatel oprávněn zpochybnit zákonnost stanoviska dotčeného orgánu.

45. Kontinuita územního plánování je v důsledku judikatury Nejvyššího správního soudu spíše teoretickým pojmem. Naopak vyžaduje, aby všechna již jednou učiněná

rozhodnutí byla obvykle opětovně podrobena všem procedurálním postupům, jako by šlo o rozhodnutí zcela nová.

46. S postupným rostoucím zatížením území a se stoupající potřebou jeho ochrany a poznání v oblasti ochrany životního prostředí a biodiverzity se hodnoty ochrany životního prostředí stávají stále významnější. Předpoklad navrhovatelů, že dotčený orgán není oprávněn zasáhnout do minulé podoby územního plánu, je zcela v rozporu s právem, které předpokládá, že nový územní plán je jiný než ten původní. Nebylo-li by možné měnit stávající zamýšlené využití území, povinnost přijmout nový územní plán dle nového stavebního zákona by zcela postrádala smysl. O tom svědčí i účel institutu stavební uzávěry (v tomto směru odpůrce odkázal na rozsudek NSS čj. 6 Ao 1/2008 - 86).

47. Odpůrce s navrhovateli nesouhlasil, dovozovali-li z judikatury soudu [srov. bod 13 tohoto rozsudku *in fine*], že měnit funkční využití pozemku lze pouze v odůvodněných případech nadaných veřejným zájmem, kdy nutnost regulace území jiným způsobem převažuje nad jeho současným využitím zachyceným v územním plánu. V daném případě nejde o změnu faktického využití území, neboť podle nového územního plánu má být na předmětném pozemku přesně to, co je tam nyní (louka). Judikatura soudu naopak vždy shora uvedený závěr vztahovala výhradně na situace, kdy by v důsledku změny územního plánu mělo dojít k faktické změně využití území (zastavění). Nyní je situace opačná – územní plán usiluje o konzervaci faktického stavu z důvodu ochrany životního prostředí.

48. Tvrzenou nezákonnost tedy podle odpůrce nelze spatřovat ve vyjádření veřejného zájmu, který není identický se starým územním plánem. Dle platného práva není tento předpoklad hmotněprávním ani procesním předpokladem pro jakékoliv stanovisko dotčeného orgánu. Tento požadavek nelze opřít ani o koncept nabytých práv. Samotná podoba územního plánu, pokud nemá oporu v současném stavu, nezakládá žádná subjektivní práva. Ta mohou být založena až územním rozhodnutím nebo stavebním povolením. Odpůrce v této souvislosti odlišil skutkový půdorys dané věci od věci, v níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem čj. 1 Ao 1/2009 - 186, a obsáhle citoval závěry usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3108/09.

49. Odpůrce s odkazem na sdělení stavebního úřadu ze dne 1. 3. 2011 (bod 36 tohoto rozsudku) zdůraznil, že předmětný pozemek se nikdy nenacházel v intravilánu ve smyslu stavebního práva. Rovněž zpochybnil předpoklad navrhovatelů, že by pozemky v intravilánu nemohly být určeny k jinému účelu než k zastavění (městská zeleň, plochy oddechu a rekreace, vodní plochy apod.).

50. Dle odpůrce neobstojí ani úvaha, že orgán ochrany ZPF nemohl vystupovat jako dotčený orgán, pokud není v jiném řízení oprávněn vydávat stanovisko k pozemkům v intravilánu (které navíc v tomto případě v intravilánu nejsou). Pravomoc dotčeného orgánu plyne z § 5 odst. 2 zákona o ZPF, a to bez ohledu na intravilán. Vést úvahu o proporcionalitě na pozadí srovnání nesrovnatelných institutů není příhodné.

51. Stanovisko není nepřiměřené, chrání legitimní a zákonem předvídaný veřejný zájem. Bylo vydáno v rámci působnosti správního orgánu, způsobem nepřekračujícím jeho zákonem přesně vymezenou pravomoc, a bylo věcně odůvodněno. Dotčený orgán na něm

setrval i po veřejném projednání a seznámení se s námitkami navrhovatelů. Podstatný obsah stanoviska je rekapitulován v důvodech rozhodnutí o námitce, stejně jako skutečnost, zda a jak se dotčené orgány vyjádřily k důvodnosti námitek.

52. S odkazem na dříve uvedené odpůrce zdůraznil, že neexistuje žádné subjektivní právo, do kterého by stanovisko zasahovalo. To plyne i z usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3108/09. Odpůrce v daném kontextu poukázal také na protokol z veřejného jednání.

*(K námitce nezákonnosti stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny)*

53. Odpůrce odkázal na argumentaci rekapitulovanou pod body 43 – 52 tohoto rozsudku. Neztotožnil se se závěrem navrhovatelů, že dotčený orgán překročil svou pravomoc. Pravomoc dotčeného orgánu odpůrce vyvozoval z § 78 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody. Odkaz na absenci konkrétní pravomoci v odst. 2 pak podle něj neobstojí s ohledem na obecnou pravomoc dle odst. 1 uvedeného ustanovení. Obecná pravomoc dotčeného orgánu navazuje na vymezení působnosti uvedené v § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody, její konkrétní podobu je pak pro účely dané věci třeba hledat v § 4 stavebního zákona. Stanovisko dotčeného orgánu bylo vydáno v rámci pravomoci správního orgánu a zákonem stanoveným způsobem. Totéž platí o otázce územní rezervy.

54. Aktivitu orgánů ochrany přírody a krajiny nelze redukovat pouze na činnost při vydávání územního rozhodnutí a stavebního povolení. Stejně tak nelze zaměňovat činnost dle zákona o ochraně přírody a dle zákona o EIA. Ke konceptu územního plánu zpracovala dokumentaci SEA autorizovaná osoba. Krajský úřad i KRNAP se tímto posouzením v rámci odděleného procesu zabývaly.

55. K chybějícímu odůvodnění odpůrce uvedl, že k námitce navrhovatelů byl tento nedostatek dotčenými orgány odstraněn v rámci řádného vydávání stanovisek. Stanoviska jsou plně odůvodněna a skutečnost, že dotčené orgány doodůvodnily svá stanoviska v procesu pořizování územního plánu, není na závadu. Smyslem odůvodnění je vytvoření právní jistoty a seznání důvodů vztahujících se ke konečnému výsledku procesu. Otázka odůvodnění je otázkou mnohdy subjektivní, stanovisko k celému územnímu plánu musí mít určitou míru obecnosti a nemůže odůvodňovat vztah ke každému pozemku. Konkrétní odůvodnění k vyjádření se k námitce je pak prostorem, kde může každý seznat konkrétní důvody, pokud vnese do procesu jinou variantu. Stanovisko však v původní podobě všechny varianty, které všechny osoby vznesou ke všem pozemkům, předvídat nemohlo. Tomu ostatně odpovídá dikce rozsudku soudu čj. 2 Ao 2/2008 - 62.

56. Požadavky na odůvodnění se v konečné fázi uplatní až v rozhodnutí o námitkách, věcným předpokladem pro jejich naplnění je stanovisko dotčeného orgánu vyjádřené při veřejném projednání, popřípadě původní stanovisko k plánu. Jiný výklad požadující, aby stanovisko dotčeného orgánu obsahovalo odůvodnění nevhodnosti dosud nezvažované varianty dříve, než je vyslovena námitka tuto jinou variantu vznášející, by zmařil proces územního plánování. Dotčené orgány nemohou podle odpůrce předvídat všechny námitky.

*(K námitce porušení principu koncentrace)*

57. Úvaha navrhovatelů nemá dle odpůrce oporu v platném právu. Princip koncentrace je podle nového stavebního zákona vztažen k veřejnému projednání návrhu. Z textu § 50 odst. 2 (ve vztahu ke stanoviskům dotčených orgánů) a § 52 odst. 3 stavebního zákona (ve vztahu ke stanoviskům dotčených orgánů k námitkám) lze dovodit, že k dříve uplatněným stanoviskům se přihlíží. Tuto logiku potvrzuje i rozsudek soudu čj. 1 Ao 4/2008 - 110, podle kterého je možné uplatňovat námitky ve fázi projednání návrhu územního plánu, pokud nebyly uplatněny při projednání zadání nebo konceptu. Dle téže logiky nelze toto právo upřít ani dotčeným orgánům, jinak by dotčený orgán nemohl čelit změnám učiněným v průběhu celého procesu a byl by značně znevýhodněn při uplatnění veřejného zájmu ve srovnání s uplatněním zájmů soukromých.

58. Odpůrce doplnil, že princip koncentrace byl ve stavebním zákoně 1976 upraven odlišně. Otázkou časové působnosti rozhodných právních norem ve vztahu k témuž územnímu plánu se soud zabýval v rozsudku čj. 1 Ao 4/2008 - 110 (body 35 až 37). Tam uvedené závěry by bylo možné překonat pouze cestou rozhodnutí rozšířeného senátu. K jinému právnímu názoru přitom odpůrce nespatřoval věcný důvod.

59. Je-li námitka navrhovatelů založena na tom, že dotčený orgán nemohl uplatnit stanovisko ke konceptu, pokud je neuplatnil v procesu zadání, odpůrce poukázal na to, že ze srovnání § 20 odst. 2 a 21 odst. 2 až 4 stavebního zákona 1976 nelze dovodit zásadu koncentrace, kterou by bylo možné považovat za překážku uplatnění námitek ke konceptu, pokud nebyly obdobné námitky uplatněny ve fázi zadání. Zásada koncentrace se uplatní pro každou fázi samostatně a její přenos je judikaturou výslovně zakázán (v tomto směru odpůrce citoval závěry rozsudku NSS čj. 1 Ao 4/2008 - 110, bod 46). I pokud by teoreticky bylo možné přenášet koncentraci, není dle odpůrce žádný právní důvod nepřihlížet k takto uplatněné námitce ve fázi pořizování návrhu územního plánu, pokud je přijímán podle nového stavebního zákona. Odpůrce uzavřel, že věcně není žádný důvod aplikovat na námitky jiný režim než na stanoviska dotčených orgánů.

*(K námitce arbitrárnosti postupu odpůrce)*

60. Odpůrce byl přesvědčen, že on ani dotčené orgány nepostupovali arbitrárně. Uvedl, že důvody vymezení v územním plánu se vztahují výhradně k charakteru pozemků a zájmům chráněným v území. Opět poukázal na to, že vytváření nového územního plánu předpokládá, že se nový územní plán bude lišit od starého. S přijetím nové koncepce je přirozené, že se v některých otázkách liší od starého územního plánu oběma směry. Skutečnost, že se vlastníci shodou okolností dostali do skupiny těch, jejichž doposud zastavitelné pozemky nyní již zastavět nelze, nemá vztah k nim jako k osobám, ale pouze k pozemkům jako takovým, jejich umístění, charakteru a pokrytí. Dle odpůrce tedy nejde o zneužití diskrece, ale o její obvyklé užití. Celý proces je navíc dostatečně odůvodněn.

61. K námitkám stran porušení práv navrhovatelů odpůrce uvedl, že vlastnické právo není absolutistickým právem, které by dominovalo nad všemi právy. Naopak v případě kolize s jinými právy je třeba vždy rozhodovat o tom, které právo převáží nad jiným. Regulace udržitelného rozvoje v území v zájmu vyváženého vztahu podmínek pro soudržnost společenství obyvatel území, v zájmu jiných obecně uznávaných hodnot, tedy v

zájmu práv ostatních občanů, je nepochybně ve veřejném zájmu, jak plyne z usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 403/98.

62. Odpůrce se domníval, že po procesní stránce bylo o právu navrhovatelů rozhodnuto řádně. Konstatoval, že s ohledem na omezenost přírodních zdrojů je rozdílnost využití pozemků nutným důsledkem územního plánování. Nelze zajistit, aby všichni vlastníci pozemků nesli všechna omezení rovným dílem. Změna územního plánu přitom není zásahem do soukromoprávních vztahů. Subjektivní práva navrhovatelů také dotčena nejsou, a to ani ta veřejnoprávní, protože právo stavět by mohlo být založeno pouze pravomocným územním rozhodnutím nebo stavebním povolením. Odpůrce v tomto směru opět odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3108/09.

## III. Jednání soudu

63. Při jednání dne 24. 3. 2011 setrvali účastníci ve svých přednesech i závěrečných návrzích na svých stanoviscích. Navrhovatelé, kteří byli při jednání zastoupeni zmocněncem Miroslavem Topenčíkem (plná moc ze dne 23. 3. 2011 je založena na čl. 93 spisu), uvedli, že nadále nezpochybňují řádnou publikaci napadeného OOP ani řádné oznámení veřejného projednání jeho návrhu. Stejně tak navrhovatelé nadále netrvali na námitce týkající se překročení pravomoci dotčeným orgánem ochrany ZPF v souvislosti s jeho údajným závěrem o územní rezervě (bod 17 tohoto rozsudku). Soud provedl důkaz obsahem spisů vztahujících se k napadenému OOP, včetně spisů týkajících se pořizování ÚP. Přihlédl rovněž k obsahu odpůrcem předloženého ÚPSÚ 1993. Při jednání soud vyslechl svědky Ing. M. K. (zaměstnankyně orgánu ochrany ZPF), Ing. Z. F. a Ing. P. K. (zaměstnanci orgánu ochrany přírody a krajiny). Hodnocení důkazů se soud věnuje v rámci vypořádání jednotlivých námitek.

## IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

64. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené OOP standardním způsobem (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jelikož v posuzované věci nebylo mezi účastníky sporu o tom, že je odpůrce vydal v rámci své pravomoci, aniž by při tom překročil meze své působnosti, přistoupil soud k věcnému vypořádání námitek navrhovatelů.

### *(Zastavitelnost předmětného pozemku dle ÚPSÚ 1993)*

65. Nejvyšší správní soud připomíná, že se k zastavitelnosti předmětného pozemku vyjádřil v rozsudku vydaném ve věci sp. zn. 2 Ao 2/2008, kde uzavřel, že navrhovatelé *„nabyli pozemek v době, kdy podle územního plánu byl veden jako zastavitelný, s úmyslem postavit na pozemku dvě roubené budovy. Změna provedená územním plánem však možnost stavění navrhovatelům odňala, čímž do značné míry relativizovala smysl a účel vlastnictví uvedené plochy. Legitimní očekávání navrhovatelů v době nákupu pozemku bylo takové, že nic v zásadě nebrání tomu, aby na pozemku byla zbudována stavba.“* Rovněž nepomíjí, že k závěru o souhlasném tvrzení týchž účastníků stran zastavitelnosti předmětného pozemku dospěl ve věci vedené pod sp. zn. 6 Ao 1/2008, týkající se stavební uzávěry v řešeném území.

66. Odpůrce při jednání uvedl, že nezpochybňuje zařazení předmětného pozemku mezi zastavitelné plochy. Potvrdil validitu svého vyjádření shrnutého pod bodem 36

tohoto rozsudku a zdůraznil, že samotná zastavitelnost pozemku vyplývající z ÚPSÚ 1993 nezakládá sama o sobě právo navrhovatelů umístit na předmětném pozemku zamýšlenou stavbu. Uvedl přitom, že vyjma regulativu plynoucího z označení zón B4 a B5 nebyl jiný regulativ ve vztahu k předmětnému pozemku dán.

67. Za situace, kdy odpůrce navrhovatelům v jejich tvrzení ohledně zastavitelnosti předmětného pozemku dle ÚPSÚ 1993 přisvědčil, ač z této skutečnosti dovozoval jiné právní závěry, nepovažoval soud tuto otázku mezi účastníky za spornou. Důsledky diskontinuity ve stanovení funkčního využití předmětného pozemku pro právní postavení navrhovatelů se přitom soud zabýval v rámci vypořádání dalších námitek.

*(Neoznámení veřejného projednání)*

68. Ze správního spisu soud zjistil, že oznámení o veřejném projednání části návrhu územního plánu, odpovídající částem dotčeným zrušujícími rozsudky soudu, datované dnem 19. 1. 2010, bylo ve dnech 19. 1. 2010 až 9. 3. 2010 vyvěšeno na úřední desce odpůrce, přičemž bylo rovněž doručeno všem dotčeným orgánům a sousedním obcím vypočteným v rozdělovníku (doručenky jsou ve spisu založeny). Odpůrce současně s podáním ze dne 1. 3. 2011 doložil potvrzení o vyvěšení oznámení na úřední desce i na elektronické úřední desce (potvrzení je založeno na čl. 25 soudního spisu). Navrhovatelé při jednání k dotazu soudu na této námitce nesetrvali, soud se jí tedy s přihlédnutím k obsahu spisu dále nezabýval.

*(Formálnost veřejného projednání)*

69. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil navrhovatelům v námitce stran tvrzené formálnosti veřejného projednání návrhu napadeného OOP. Navrhovatelům lze obecně přitakat, že stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny k námitkám uplatněným při veřejném projednání návrhu napadeného OOP dne 9. 3. 2010 bylo dotčeným orgánem předpřipraveno a přes své označení se vlastním doplněním námitek navrhovatelů při veřejném projednání výslovně nezabývá. Samotné vypracování stanoviska ještě před veřejným projednáním však zákonnost postupu odpůrce při vydání napadeného OOP ovlivnit nemohlo. Ze spisu plyne, že odpůrce dal v souladu se závěry soudu, vyslovenými v rozsudku čj. 2 Ao 2/2008 - 62, před rozhodnutím o námitkách navrhovatelů dotčenému orgánu prostor, aby se k uplatněným námitkám vyjádřil. Vyhověl tak požadavkům plynoucím pro něj z § 52 odst. 3 věty druhé stavebního zákona. Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že při veřejném projednání bylo pověřeným pracovníkům dotčeného orgánu umožněno seznámit se během vyhlášené přestávky s doplněním námitek navrhovateli tak, aby na ně v případě potřeby mohli kvalifikovaně reagovat.

70. Lze tedy shrnout, že sama skutečnost, že orgán ochrany přírody a krajiny své stanovisko k námitkám připravil ještě před vlastním veřejným projednáním, nepředstavuje nezákonnost, pro níž by bylo třeba napadené OOP zrušit. Tato skutečnost však může být významnou tehdy, jsou-li v průběhu veřejného projednání vzneseny zásadní námitky, zejména námitky směřující do obsahu předchozího stanoviska dotčeného orgánu, na něž předpřipravené stanovisko nereaguje. V takovém případě je pak třeba vést úvahu o jeho případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jež se může zprostředkovaně projevit v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Odpovídajícími námitkami navrhovatelů se pak soud zabýval v dalších částech tohoto rozsudku.

*(Vada stanovisek dotčených orgánů k námitkám)*

71. Vyčetli-li navrhovatelé dotčeným orgánům, že jejich stanoviska k námitkám nemají vliv na zákonnost stanovisek ke konceptu napadeného OOP, nemohou jít co do věcného obsahu nad jejich rámec ani je nemohou jakkoli doplňovat, setrvali na obecném tvrzení a nijak neupřesnili konkrétní pochybení, jež by měla založit nezákonnost stanovisek dotčených orgánů, resp. napadeného OOP.

72. Jejich námitky jsou přitom v jistém ohledu rozporné s námitkami uvedenými výše. Z povahy věci je zřejmé, že stanovisko k uplatněným námitkám dle § 52 odst. 3 stavebního zákona bude zpravidla konkrétnější než stanovisko dotčeného orgánu k návrhu územního plánu ve smyslu § 50 odst. 2 stavebního zákona (§ 21 odst. 2 starého stavebního zákona), resp. stanovisko ke konceptu územního plánu, má-li, jak navrhovatelé ostatně shora akcentovali, na uplatněné námitky věcně reagovat. Stejně tomu bylo i v posuzované věci. Zatímco stanoviska dotčených orgánů ke konceptu územního plánu výslovně nezohlednila existenci předmětného pozemku a vypořádávala se jen obecně s lokalitou č. 524 (v případě stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny dokonce v rámci široké skupiny lokalit č. 510 – 533, resp. č. 538), jejich stanoviska dle § 52 odst. 3 stavebního zákona měla již z logiky věci reagovat na konkrétní námitky navrhovatelů ve vztahu k předmětnému pozemku a jít tak v jistém ohledu co do podrobnosti nad rámec stanovisek předchozích, která měla doplňovat.

73. Uvedené je patrno obzvláště v případě stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny k námitkám navrhovatelů. V něm dotčený orgán upozorňuje na zjištěný výskyt zvláště chráněných druhů rostlin a druhově velmi bohaté luční společenstvo mezofilních podhorských a horských luk, konstatuje závěry tzv. naturového posouzení (§ 45h a § 45i zákona o ochraně přírody), pokud jde o vliv v konceptu územního plánu navrhovaného funkčního využití předmětného pozemku na lokality soustavy NATURA 2000, či v neposlední řadě popisuje stávající způsob zajištění přístupu, resp. příjezdu na předmětný pozemek. Shledávali-li přitom navrhovatelé, jak na opakované dotazy soudu při jednání uvedli, pochybení dotčeného orgánu právě v tom, že se ve stanovisku k námitkám oproti stanovisku ke konceptu zabýval mj. i hlediskem přístupnosti předmětné lokality, není jeho námitka s ohledem na výše uvedené důvodná. Z popsaných důvodů proto soud nepřisvědčil ani těmto námitkám.

*(Nepřezkoumatelnost a nezákonnost stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany ZPF)*

74. Navrhovatelé měli za to, že orgán ochrany ZPF překročil svou pravomoc, zavázal-li odpůrce ke změně v konceptu navrhovaného funkčního využití předmětného pozemku z plochy zastavitelné na plochu nezastavitelnou.

75. K dotazu soudu při jednání navrhovatelé uvedli, že překročení pravomoci spatřují konkrétně v tom, že dotčený orgán ve svém stanovisku ke konceptu požadoval ve vztahu k předmětné lokalitě č. 524 územní rezervu. Je tedy zřejmé, že svou obecnější námitku, shrnutou v bodu 12 rozsudku, upřesnili jen zopakováním námitky rekapitulované pod bodem 17 rozsudku. Navrhovatelé však ani po předestření stanoviska nebyli při jednání s to identifikovat pasáž, v níž by dotčený orgán takový nebo obdobný závěr učinil, a na

předmětné námitce nadále netrvali. Pro úplnost soud podotýká, že pravomoc dotčeného orgánu nade vší pochybnost plyne z § 5 odst. 2 zákona o ZPF. Z ničeho se přitom nepodává, že by dotčený orgán takto založenou pravomoc uplatnit své stanovisko ke konceptu ÚP překročil. Poukazovali-li snad navrhovatelé touto námitkou na nepřiměřenost zásahu opírajícího se o toto stanovisko dotčeného orgánu, vypořádal se s ní soud v dalších částech tohoto rozsudku.

76. Dále se navrhovatelé dovolali principu kontinuity územního plánování. Byli přesvědčeni, že dotčený orgán byl limitován obsahem svého vyjádření k předchozímu územnímu plánu, a poukazovali na to, že případná změna okolností nebyla dostatečně odůvodněna.

77. Nejvyšší správní soud nemohl navrhovatelům přisvědčit, měli-li za to, že stanovisko dotčeného orgánu podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona svým obsahem musí nutně za všech okolností odpovídat jeho stanovisku k předchozí územně plánovací dokumentaci. Jakkoli lze jistě trvat na požadavku obsahové kontinuity stanovisek dotčeného orgánu za nezměněných podmínek (majícím s účinností od 1. 1. 2007 oporu v § 4 odst. 3 stavebního zákona), nelze vyloučit oprávnění dotčeného orgánu reagovat na změnu okolností, resp. nově zjištěné podmínky v území a jiné skutečnosti, jež nemohly být zvažovány dříve, vydáním obsahově odlišného stanoviska. Se zřetelem k úloze dotčených orgánů v procesu územního plánování, kterou je ochrana dílčích veřejných zájmů podle zvláštních předpisů, je tedy za uvedených podmínek třeba obecně připustit, že dotčený orgán je oprávněn, resp. povinen chránit veřejný zájem i tak, že bude ve svém stanovisku požadovat změnu funkčního využití pozemku, ač jí ve vyjádření k předchozí územně plánovací dokumentaci nepožadoval.

78. Navrhovatelům je nicméně třeba přitakat v tom, že případné podstatnější odchýlení se od dřívějších závěrů klade vyšší nároky na odůvodnění takového stanoviska. Tak je tomu obzvláště tehdy, dochází-li v důsledku stanoviska dotčeného orgánu ke změně funkčního využití pozemku ze zastavitelného na nezastavitelný. V tomto ohledu přitom soud odkazuje na vypořádání dalších námitek navrhovatelů poukazujících na nepřezkoumatelnost stanoviska pro nedostatek důvodů (srov. bod 80 a násl. rozsudku).

79. Námitkami poukazujícími na tvrzené porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona, resp. porušení principu rovnosti a předvídatelnosti, shrnutými pod body 13 a 14 rozsudku, navrhovatelé brojili především proti postupu odpůrce, nikoli proti postupu samotného dotčeného orgánu. Těmito námitkami se proto soud zabýval na jiném místě tohoto rozsudku (srov. bod 114 a násl. rozsudku).

80. Navrhovatelé poukazovali i na to, že stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany ZPF postrádá odůvodnění, což je činí samo o sobě nepřezkoumatelným a nezákonným.

81. Z obsahu souhrnného stanoviska Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 10. 8. 2006, čj. KÚLK/8158/2004/OÚP, konkrétně z jeho části B.1 týkající se ochrany ZPF, soud zjistil, že lokalita č. 524 byla zařazena mezi 11 lokalit zmíněných pod písm. a), u nichž byl uplatněn požadavek tyto plochy vypustit, a to *„z důvodu umístění, rozlohy a*

*rozporu s § 4 zákona*". Navrhovatelé v doplnění námitek ze dne 8. 3. 2010, doručeném odpůrci dne 9. 3. 2010 a uplatněném při veřejném projednání, vznesli v části II. pod bodem A námitky směřující do obsahu uvedeného stanoviska, jež obsahově odpovídaly námitkám vzneseným proti tomuto stanovisku v nyní projednávaném návrhu na zrušení napadeného OOP. Ve stanovisku orgánu ochrany ZPF k námitkám, uplatněném při veřejném projednání návrhu napadeného OOP dne 9. 3. 2010, dotčený orgán poznamenal, že *„(p)osouzení lokalit bylo provedeno orgánem ochrany ZPF dle § 4 a podle § 5 odst. 1 tzn., že v případě navrhovaných ploch mělo být nalezeno nejvýhodnější řešení případného vymezení zastavitelné plochy, resp. v rámci zpracování celého územního plánu...mělo být vůči všem navrhovaným plochám navrženo nejvhodnější řešení s ohledem na ucelené plochy ZPF*". Dotčený orgán současně připomněl, že *„v souladu s článkem 2 metodického pokynu...posuzoval navržené plochy i ve vztahu k využití ploch vymezených v tehdy platné územní dokumentaci a jejich funkčnímu naplnění (zastavění) v časovém horizontu do zahájení pořízení nového územního plánu*". V závěru stanoviska je uvedeno, že *„(p)ři posuzování lokality orgán ochrany ZPF...zohlednil výsledky posouzení vlivu konceptu územního plánu na životní prostředí (dokumentace SEA)*".

82. Při jednání svědkyně Ing. K. k dotazu soudu vypověděla, že důvodem pro požadavek vypustit danou lokalitu ze zastavitelných ploch byl kromě rozporu s § 4 a § 5 odst. 1 zákona o ZPF rovněž obsah dokumentace SEA ve vztahu k dané lokalitě. Uvedla, že při vypracování stanoviska dle všeho přihlédla k obsahu negativního stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Dotčený orgán podle ní zohlednil i skutečnost, že předmětný pozemek nebyl za účinnosti ÚPSÚ 1993 zastavěn. Podotkla, že důvodem mohly být i hydrologické a odtokové poměry v území, aniž by je však blíže rozvedla. Zmínku o ucelených plochách ve stanovisku k námitkám označila k dotazu soudu ve vztahu k lokalitě č. 524 za *„nešťastnou*". K dotazu soudu konečně potvrdila, že předmětný pozemek je zahrnut do páté, tedy poslední třídy ochrany zemědělské půdy.

83. Nejvyšší správní soud se v nedávné době k náležitostem odůvodnění stanoviska orgánu ZPF k územně plánovací dokumentaci vyjadřoval v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185, www.nssoud.cz. Uzavřel přitom, že stanovisko krajského úřadu podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF je stanoviskem dotčeného orgánu podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jež je závazným podkladem pro územní plán, a jako takové musí být odůvodněno podle § 154 za přiměřené aplikace § 68 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010 - 130, www.nssoud.cz), a to mj. proto, aby je soud vůbec mohl přezkoumat v rámci řízení o přezkumu opatření obecné povahy.

84. Soud se přitom v uvedeném rozsudku čj. 1 Ao 2/2010 - 185 zabýval otázkou závaznosti Metodického pokynu Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb. (dále jen „metodický pokyn"). Dospěl k závěru, že tento metodický pokyn podrobněji upravuje postup orgánů ochrany ZPF včetně kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě územně plánovací dokumentace, a sjednocuje tak správní praxi. Dle právního názoru vyjádřeného v tomto rozsudku by bylo zpravidla v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud by se orgán ochrany ZPF v jednotlivých případech od kritérií daných metodickým pokynem odchýlil. S ohledem na vyslovenou vázanost orgánů

ochrany ZPF metodickým pokynem a na v něm obsaženými kritérii, jež mají tyto orgány hodnotit při posuzování územně plánovací dokumentace, pak soud v předmětném rozhodnutí uzavřel, že by se měl příslušný orgán ochrany ZPF ve svém stanovisku podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF zabývat především těmito kritérii a uvést k nim ve stanovisku své závěry.

85. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že shora popsané závěry, kladoucí přísné nároky na náležitosti odůvodnění stanoviska dotčeného orgánu, byly vysloveny na odlišném skutkovém půdorysu, konkrétně ve vztahu ke stanovisku k návrhu změny územního plánu (tedy z povahy věci konkrétnějšímu opatření obecné povahy), jež vytvářela podmínky pro zábor nadprůměrně úrodné půdy, jejíž většina spadá do první třídy ochrany ZPF.

86. V tomto ohledu soud přisvědčuje odpůrci, že stanovisko k námitkám ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního zákona obecně představuje nástroj, jehož prostřednictvím lze zhojit případné nedostatky odůvodnění stanoviska ke konceptu, příp. návrhu územního plánu. Je totiž zřejmé, že aplikace všech kritérií stanovených metodickým pokynem ve vztahu ke každé lokalitě předvídané konceptem (návrhem) územního plánu, pro níž dotčený orgán uplatňuje požadavek z hlediska ochrany ZPF, nemůže v některých případech rozumně přicházet v úvahu. O to vyšší nároky je však třeba v takovém případě klást na odůvodnění stanoviska dotčeného orgánu k námitkám, směřují-li uplatněné námitky právě do obsahu jeho předchozího stanoviska. Je to totiž právě odůvodnění stanoviska k uplatněným námitkám, které pořizovateli územního plánu umožňuje zahrnout do rozhodnutí o námitkách, jež je součástí následně vydávaného opatření obecné povahy, dostatečné a relevantní důvody pro zvolené řešení. V tomto ohledu lze s jistým zjednodušením uzavřít, že stanovisko k námitkám tvoří s předchozím stanoviskem dotčeného orgánu nerozlučnou jednotu, přičemž přezkoumatelnost stanoviska je třeba posuzovat s přihlédnutím k důvodům uvedeným v obou stanoviscích.

87. Se zřetelem k vysloveným závěrům je třeba přisvědčit navrhovatelům, že stanovisko orgánu ochrany ZPF postrádá dostatek relevantních důvodů pro požadavek na vypuštění lokality č. 524, jejíž součástí je i pozemek navrhovatelů, ze zastavitelných ploch.

88. Absolutní nedostatek důvodů pro požadavek uplatněný ve stanovisku ke konceptu ÚP nebyl v daném případě zhojen podrobnějším odůvodněním stanoviska k námitkám. Stanovisko k námitkám neobsahuje reakci na uplatněné námitky brojící proti obsahu stanoviska ke konceptu tak, aby tato reakce mohla být základem pro příslušnou pasáž odůvodnění rozhodnutí odpůrce o námitkách v napadeném OOP. Zejména výslovně nereflektuje námitku, dle níž nelze bez důvodů hodných zvláštního zřetele měnit funkční využití území, resp. dle které je třeba případnou změnu okolností náležitým způsobem odůvodnit (srov. bod 78 rozsudku). Až na jedinou výjimku stanovisko nezohledňuje ani kritéria vypočtená metodickým pokynem, nezachycuje úvahu o ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů, o nichž svědkyně při jednání hovořila. Stanovisko k námitkám se konečně nikterak nevypořádává s tím, že jde o lokalitu, jíž je třeba řadit do páté třídy ochrany zemědělské půdy, do níž jsou dle metodického pokynu *„zahrnuty zbývající bonitované půdně ekologické jednotky..., které představují zejména půdy s velmi nízkou produkční schopností včetně půd mělkých, velmi svažitých, hydromorfních, štěrkovitých až*

*kamenitých a erozně nejvíce ohrožených. Většinou jde o zemědělské půdy pro zemědělské účely postradatelné. U těchto půd lze předpokládat efektivnější nezemědělské využití. Jde většinou o půdy s nižším stupněm ochrany, s výjimkou vymezených ochranných pásem a chráněných území a dalších zájmů ochrany životního prostředí.“*

89. Se zřetelem k uvedeným důvodům soud přisvědčil navrhovatelům, že stanovisko orgánu ochrany ZPF postrádá dostatečné odůvodnění a je proto nepřezkoumatelné. Pro úplnost je třeba uvést, že uplatňuje-li tímto stanoviskem dotčený orgán veřejný zájem z hlediska ochrany zemědělské půdy, nemůže být nosným důvodem jeho požadavku na vypuštění lokality ze zastavitelných ploch obsah stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny, příp. obsah dokumentace SEA, aniž by z nich současně vyplývala relevance pro skutečnosti posuzované orgánem ochrany ZPF.

90. S výše vypořádanou námitkou nedostatku důvodů stanoviska orgánu ochrany ZPF souvisí námitka poukazující na porušení § 4 zákona o ZPF, resp. na skutečnost, že dotčený orgán byl při vydání stanoviska limitován tím, že *„jde o pozemek v intravilánu“*, resp. *„v souvisle zastavěném území“*, rekapitulovaná v bodě 16 tohoto rozsudku. I touto námitkou, jež byla uplatněna v doplnění námitek ze dne 8. 3. 2010, nicméně zůstala ve stanovisku k námitkám dotčeným orgánem zcela opomenuta, navrhovatelé zcela zjevně poukazují na neodůvodněnou diskontinuitu ve vztahu k funkčnímu využití jejich pozemku. Na tomto místě tedy lze odkázat na shora uvedené závěry stran nepřezkoumatelnosti stanoviska dotčeného orgánu.

91. Namítali-li přitom navrhovatelé, že dotčený orgán postupoval nezákonně, povolil-li rozšíření zastavitelného území, zatímco na druhé straně stanoviskem znemožnil zastavění pozemku *„v intravilánu, popř. stavební proluce“*, kde odpůrce zamýšlel ponechat funkční vymezení podle původního územního plánu, fakticky poukazovali na porušení principu rovnosti přístupu dotčeného orgánu k jednotlivým pozemkům, resp. lokalitám. I v tomto ohledu platí, že shodnou námitku navrhovatelé v rámci postupu směřujícího k vydání napadeného OOP řádně vznesli, dotčený orgán však na ni přezkoumatelným způsobem ve stanovisku k námitkám nereagoval.

92. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že princip rovnosti vykazuje v oblasti územního plánování určitá specifika. S přihlédnutím k podstatě územního plánování totiž nelze vyloučit, aby pro pozemky podobných vlastností bylo územně plánovací dokumentací stanoveno odlišné funkční využití, shledá-li pořizovatel pro takové řešení z hlediska územního plánování relevantní důvody. Zdejší soud ve vztahu k rozsahu přezkumu postupů orgánů územního plánování v tomto směru ustáleně judikuje, že není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality. Nic mu však nebrání posoudit, zda zvolené řešení není i při případném formálním splnění všech podmínek procesního a hmotného práva ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, či zda nejde o zjevný exces. Konkrétní podoba územního plánu je jistě ve své podstatě výsledkem politického rozhodnutí té které municipality. Jak ovšem soud v minulosti zdůraznil, toto oprávnění obce není bezbřehé, neboť zde existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné též omezení plynoucí ze samotného ústavního pořádku, tj. požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a

právnických osob, atd. (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008 - 88, www.nssoud.cz, či ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009 - 76, č. 2201/2011 Sb. NSS).

93. V obecné rovině lze tedy připustit, aby obec při vydání územního plánu zvolila pro podobné pozemky odlišné funkční využití, nebude-li její postup s odkazem na výše uvedené zjevně diskriminační, šikanózní apod. Takový postup ovšem nelze bez dalšího aprobovat v případě vydávání stanoviska dotčeného orgánu podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Je-li totiž dotčený orgán v postupu směřujícím k vydání územního plánu povolán jen ke střežení veřejného zájmu vyplývajícího ze zvláštního zákona (v tomto případě jde o zájem na ochraně zemědělské půdy), nedisponuje tak širokou mírou uvážení jako orgán rozhodující o vydání územně plánovací dokumentace. Jeho úkolem proto není aplikovat při vydání stanoviska jiná kriteria než hledisko míry dotčení jím chráněného veřejného zájmu. Orgán ochrany ZPF by měl u srovnatelných pozemků požadovat z hlediska ochrany zemědělské půdy srovnatelná řešení. Případné odlišné zacházení se srovnatelnými pozemky je povinen hodnověrně zdůvodnit. Tak je tomu zejména v případech, kdy je na neodůvodněné rozdílné zacházení se srovnatelnými pozemky poukazováno v námitkách.

94. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje např. na odlišný přístup dotčeného orgánu k lokalitám č. 524 a č. 523. Zatímco stanovisko ke konceptu požadovalo obě tyto lokality vypustit ze zastavitelných ploch, ze zápisu z dohodovacího řízení ve věci konceptu ÚP ze dne 14. 9. 2006, souborného stanoviska ze dne 15. 11. 2006 a dohody s Krajským úřadem Libereckého kraje o dohodnutí souborného stanoviska ze dne 22. 11. 2006 plyne, že u lokality č. 523 dotčený orgán nakonec souhlasil s redukcí zastavitelnosti a na požadavku na celé její vypuštění netrval. Uvedla-li přitom svědkyně Ing. K. při jednání, že důvodem zřejmě byla mj. poloha lokality č. 523 z hlediska sítě pozemních komunikací, není zřejmé, jaký vliv má tato skutečnost z hlediska ochrany ZPF, nadto pak tehdy, jde-li podle vyjádření odpůrce při jednání o pozemní komunikace dosud fakticky neexistující.

95. Shora vyslovené závěry stran nepřezkoumatelnosti stanoviska dotčeného orgánu ochrany ZPF pak mají vliv i na vypořádání poslední námitky navrhovatelů směřující proti tomuto stanovisku, totiž námitky nepřiměřenosti zásahu. Absence relevantních důvodů ve stanovisku k námitkám totiž soudu brání zvážit, zda se v daném konkrétním případě jednalo o zásah ještě přiměřený zamýšlenému cíli. I v tomto případě je pak třeba poukázat na to, že obsahově shodná námitka, dle níž měl dotčený orgán stanovit ve svém stanovisku takové podmínky, jimiž by vymezil způsoby využití předmětného pozemku, byla vznesena v doplnění námitek navrhovatelů ze dne 8. 3. 2010, aniž by se k ní však dotčený orgán ve stanovisku k námitkám vyjádřil.

*(Nepřezkoumatelnost a nezákonnost stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny)*

96. Dále se soud zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost a nezákonnost stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny.

97. Předně nemohl navrhovatelům přisvědčit, tvrdili-li, že se jejich pozemek nachází *„ve zcela jiné lokalitě“*, než na kterou poukazuje dotčený orgán. Ze stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny ke konceptu územního plánu ze dne 10. 8. 2006, čj. KRNAP 05153/2006, v části označené „Připomínky k námětům v rámci jednotlivých urbanistických obvodů“, konkrétně k urbanistickému obvodu 5 – Zimní strana, zdejší soud seznal, že se dotčený orgán vyjádřil obecně k lokalitám č. 510 – 533 a č. 538, u nichž požadoval zredukovat zábor ploch na cca 25 - 30 % návrhu. Z obsahu této pasáže stanoviska má přitom za to, že požadavek *„vypustit zejména svažitější a vlhčí pozemky – ochrana přírody (např. roztroušený výskyt zvláště chráněných druhů na lok. č. 523, 538, 527) a krajinného rázu, územní rezerva“* nelze uměle omezovat toliko ke třem výslovně zmíněným lokalitám. Vyslovený požadavek komplementárně doplňuje dříve vyslovený požadavek redukce záběru ploch – ten má být dle stanoviska dotčeného orgánu realizován právě vypuštěním svažitějších a vlhčích pozemků ze zahrnutí do ploch venkovského bydlení. Účastníci přitom předmětný pozemek za svažitější a vlhčí při jednání shodně označili. Skutečnost, že dotčený orgán obecně uvedené důvody nezpřesnil ve vztahu k lokalitě, v níž se nachází předmětný pozemek, nemůže legitimně založit důvodnost námitky, podle níž se stanovisko v této části lokality č. 524 nedotýká.

98. Navrhovatelé zpochybnili i pravomoc dotčeného orgánu vyjadřovat se v rámci procesu směřujícího k vydání územního plánu k dotčení krajinného rázu. Měli za to, že ke koncepci podle zákona o EIA nelze podat stanovisko k dotčení krajinného rázu. Ani tento právní názor navrhovatelů není udržitelný. Soud přisvědčuje odpůrci, že pravomoc dotčeného orgánu plyne z § 4 stavebního zákona ve spojení s § 78 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody. Obecně zakotvená pravomoc dotčeného orgánu navazuje na vymezení působnosti obsažené v § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody. Zužující výklad vylučující v rozporu s dikcí uvedených ustanovení možnost posuzovat v procesech pořizování územně plánovací dokumentace otázky možného dotčení krajinného rázu ostatně neodpovídá dříve vysloveným závěrům soudu (srov. např. rozsudky ze dne 3. 7. 2009, čj. 5 Ao 1/2009 - 186, či ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010 - 48, www.nssoud.cz).

99. Z uvedených důvodů neobstojí ani námitka shrnutá pod bodem 22 tohoto rozsudku. Je zřejmé, že právě stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny ke konceptu územního plánu představuje spolu s ochranou životního prostředí v rámci procesu SEA nástroj, jenž může být efektivním prostředkem (z časového i věcného pohledu) ochrany veřejného zájmu na šetření krajinného rázu. Je totiž způsobilý donutit pořizovatele k volbě takového koncepčního řešení, jež zamýšlenou ochranu příslušné složky životního prostředí (v tomto případě krajiny, krajinného rázu) neučiní iluzorní. Nelze přitom bez dalšího uzavřít, jak činí navrhovatelé, že je bez znalosti konkrétního věcného řešení případných staveb umístěných v dané lokalitě vyloučeno alespoň obecným způsobem vliv na krajinný ráz presumovat. Není totiž možno přehlížet, že z hlediska ochrany tohoto konkrétního veřejného zájmu může být již v této fázi významné zvážit vlivy na rozptýlení zástavby při umístění *de facto* jakýmkoli způsobem realizované stavby. To přitom lze v souladu se závěry odpůrce jistě považovat za typické pro řešenou lokalitu.

100. Navrhovatelé dále namítli, že dotčený orgán nebyl s ohledem na princip minimalizace zásahů do oprávněných zájmů vlastníků pozemků oprávněn požadovat

paušální nezastavitelnost dané lokality, ale měl stanovit takové podmínky využití území, které by narušení krajinného rázu vyloučily.

101. Nejvyšší správní soud v tomto případě odkazuje na vypořádání obdobné námitky týkající se stanoviska orgánu ochrany ZPF (srov. bod 95 rozsudku). I zde totiž platí, že ač byla obdobná námitka navrhovateli uplatněna v doplnění námitek ze dne 8. 3. 2010, postrádá stanovisko dotčeného orgánu k námitkám ve vztahu k této námitce jakékoli odůvodnění. Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že ve svém závazném stanovisku pro účely spojeného územního a stavebního řízení ze dne 20. 8. 2008, čj. KRNAP 07661/2008, dotčený orgán souhlasil s výstavbou roubené budovy na předmětném pozemku, přičemž své souhlasné závazné stanovisko podmínil právě dodržením v něm výslovně vypočtených podmínek. Považoval-li tedy dotčený orgán z hlediska ochrany přírody a krajiny za dostatečné a tedy přiměřené plnění v závazném stanovisku vypočtených podmínek navrhovateli, jeví se být o to legitimnějším požadavek na přezkoumatelné vypořádání této námitky ve stanovisku dotčeného orgánu k námitkám.

102. S touto námitkou logicky souvisí námitka navrhovatelů poukazující na rozpor mezi souhlasným individuálním závazným stanoviskem dotčeného orgánu ze dne 20. 8. 2008, jeho negativním stanoviskem ke konceptu ze dne 10. 8. 2006 a negativním stanoviskem k námitkám uplatněným v rámci veřejného projednání návrhu napadeného OOP dne 9. 3. 2010. I tato námitka přitom byla navrhovateli uplatněna v doplnění námitek, stanovisko k námitkám (a tedy ani rozhodnutí odpůrce o námitkách) se s ní však nijak nevypořádalo a je proto nepřezkoumatelné.

103. Tentýž závěr platí i ve vztahu k námitce poukazující na porušení principu rovnosti, u níž lze beze zbytku odkázat na vypořádání obdobné námitky týkající se stanoviska orgánu ochrany ZPF (srov. bod 91 a násl. rozsudku). Na tomto místě Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného zdůrazňuje, že přestože stanovisko ke konceptu výslovně označilo lokalitu č. 523 a lokalitu č. 527 za lokality s výskytem zvláště chráněných druhů rostlin (lokalita č. 524 přitom mezi výslovně zmíněnými lokalitami uvedena nebyla), došlo u těchto dvou lokalit v průběhu dohodovacího řízení (srov. zápis z dohodovacího řízení ve věci konceptu ÚP ze dne 26. 9. 2006; souborné stanovisko ze dne 15. 11. 2006, str. 7 čtvrtý odstavec; dohoda se Správou Krkonošského národního parku o dohodnutí souborného stanoviska ze dne 29. 11. 2006) ke zmírnění požadavku a dotčený orgán u lokalit č. 523 a č. 527 souhlasil s redukcí zastavitelné plochy.

104. Brojili-li navrhovatelé proti tomu, že dotčený orgán ve stanovisku ve vztahu k ochraně krajinného rázu nepopsal důvody, které převáží skutečnost, že se předmětný pozemek nachází v intravilánu, lze na tomto místě zcela odkázat na shora přijaté závěry vyslovené k námitkám týkajícím se ochrany ZPF (srov. bod 90 tohoto rozsudku).

105. Námitka nepřezkoumatelnosti stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny je tak zčásti důvodná potud, že se stanovisko k námitkám výslovně nevypořádává s výše uvedenými námitkami obsaženými v doplnění námitek ze dne 8. 3. 2010. Soud však nemohl přisvědčit navrhovatelům v jejich obecné námitce absolutního nedostatku důvodů stanoviska úplně. Nepřehlédl totiž, že stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny k námitkám, uplatněné při veřejném projednání dne 9. 3. 2010, obsahuje oproti stanovisku

ke konceptu důvody vztahující se přímo k lokalitě č. 524, resp. k předmětnému pozemku (tím se liší i od odpovídajícího stanoviska orgánu ochrany ZPF). Věcnou správnost stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny k námitkám přitom navrhovatelé k opakovanému dotazu soudu při jednání výslovně potvrdili.

106. Navrhovatelé dále poukazovali na nedostatek pravomoci dotčeného orgánu v souvislosti s jeho požadavkem na územní rezervu vyplývajícím ze stanoviska ke konceptu. Soud nemohl této námitce přisvědčit. Vyšel přitom z obsahu svědecké výpovědi Ing. F., která k dotazu soudu při jednání uvedla, že zmínka o územní rezervě ve stanovisku orgánu ochrany přírody a krajiny ke konceptu se nijak netýkala předmětné lokality, neboť u této lokality dotčený orgán požadoval výslovně její celé vypuštění ze zastavitelných ploch. To byl přitom dle svědkyně důvod, proč zmínka o územní rezervě neměla další vyústění ve stanovisku k námitkám. Soud se proto touto námitku dále nezabýval.

107. Nejvyšší správní soud posléze posuzoval důvodnost námitek směřujících proti závěrům stanoviska konstatujícím výskyt zvláště chráněných druhů rostlin.

108. Především uvádí, že namítli-li navrhovatelé i na tomto místě nedostatek pravomoci Správy Krkonošského národního parku k vydání stanoviska (tentokrát ve vztahu k ochraně zvlášť chráněných druhů rostlin), platí to, co bylo uvedeno k námitce nedostatku pravomoci dotčeného orgánu, pokud jde o ochranu krajinného rázu. Je tomu tak i ve vztahu k výtce, že dotčený orgán v tomto směru překročil svou pravomoc, když předurčil obsah rozhodnutí, resp. závazného stanoviska vydávaného podle § 56 zákona o ochraně přírody. I v tomto případě totiž platí, že stanovisko podle § 50 odst. 2 stavebního zákona, resp. § 21 odst. 2 starého stavebního zákona, ve spojení s § 78 a § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody může být jedním z efektivních nástrojů prevence nevratných zásahů do této složky životního prostředí (srov. body 98 a 99 tohoto rozsudku).

109. Poukazovali-li pak navrhovatelé v této souvislosti na to, že stanovisko bylo vydáno, aniž by byl zjišťován skutečný stav předmětného pozemku, setrvali v obecné rovině. Z návrhu ani z jejich vyjádření při jednání nebylo zřejmé, o jaké skutečnosti svá kategorická tvrzení opírají. Potvrdili-li přitom při jednání k dotazu soudu, že stanovisko k námitkám odpovídá skutečnému stavu předmětného pozemku, soud nemohl shledat jejich námitky opodstatněnými.

110. Námitkou tvrzené nepřípustnosti doplnění stanoviska k námitkám nad rámec původního stanoviska dotčeného orgánu se soud zabýval shora pod body 71 až 73 tohoto rozsudku. Na již uvedené lze proto na tomto místě pro stručnost odkázat.

111. Brojili-li navrhovatelé proti „překvapivé“ zmínce dotčeného orgánu o bohatém lučním společenstvu, nemohl soud než zopakovat, že uvedené stanovisko dotčeného orgánu musí být nutně konkrétnější než stanovisko k celé koncepci (v tomto případě stanovisko ke konceptu), neboť reaguje na námitky uplatňované zpravidla ve vztahu ke konkrétní dotčené nemovitosti. Zohlednění popsaných specifik předmětného pozemku, jejichž správnost navrhovatelé při jednání výslovně potvrdili, tak nemůže být dotčenému orgánu rozumně vytýkána.

112. Doplnili-li navrhovatelé dříve vypořádané námitky o nesouhlas se závěry dotčeného orgánu ohledně přístupové komunikace, soud zdůrazňuje, že dotčený orgán nikterak nevybočil z mezí hodnocení v konceptu územního plánu zamýšleného využití předmětného pozemku na ochranu přírody a krajiny. Jeho závěry, jež ostatně navrhovatelé ani na tomto místě věcně nezpochybnili a setrvali pouze u jejich paušálního odmítnutí, nejsou v rozporu s principy logického uvažování. Soud nicméně podotýká, že v dalším řízení bude nezbytné znovu se vypořádat s existencí cesty vedoucí po pozemku sousedícím s předmětným pozemkem. Ten je přitom dle jeho vyjádření při jednání ve vlastnictví odpůrce.

*(Ke stanoviskům dotčených orgánů – porušení principu koncentrace)*

113. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se shodnou námitkou navrhovatelů zabýval v opakovaně zmiňovaném rozsudku čj. 2 Ao 2/2008 - 62, neshledal jí přitom z důvodů popsaných v části V.2 rozsudku (pod bodem označeným „*stanoviska k jednotlivým fázím procesu tvorby územního plánu*“) opodstatněnou. Jelikož navrhovatelé v tomto směru nenabídli nové argumenty, které by byly s to vyslovený právní názor zpochybnit, neshledal zdejší soud důvod odchýlit se od vyslovených závěrů, na něž na tomto místě pro stručnost v podrobnostech odkazuje.

*(Porušení principu předvídatelnosti postupů orgánů veřejné moci, arbitrárnost postupu odpůrce)*

114. Navrhovatelé dále poukazovali na porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona, který dle nich bránil odpůrci vymezit nové pozemky k zastavění, aniž by byla prověřena možnost zastavění pozemků již k tomu určených.

115. Nejvyšší správní soud se aplikací posledně uvedeného ustanovení ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval. Ustáleně přitom judikuje, že § 55 odst. 3 stavebního zákona se vztahuje pouze na pořizování změn územního plánu a nedopadá proto na postup směřující k vydání nového územního plánu. Potud tedy není námitka navrhovatelů důvodná. V podrobnostech lze na tomto místě pro stručnost odkázat na odůvodnění vysloveného závěru v rozsudcích soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009 - 54, č. 2008/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 7. 2010, čj. 6 Ao 2/2010 - 102, www.nssoud.cz, či ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010 - 185, www.nssoud.cz.

116. Současně však nelze přehlížet, že povinnost založená předmětnou právní normou odpovídá principu ochrany nezastavěného území, jenž obecně představuje jeden z cílů územního plánování (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Jakkoli přitom z tohoto obecného principu nelze dovodit absolutní zákaz vymezit při pořizování nového územního plánu nové zastavitelné plochy a současně učinit z některých dosud zastavitelných plochy nezastavitelné, čelí v takovém případě orgán vydávající územní plán zvýšeným nárokům na obsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jsou-li dotčenými vlastníky vzneseny.

117. Takové námitky přitom navrhovatelé dne 18. 3. 2008 a zejména pak v doplnění ze dne 8. 3. 2010 uplatnili. Poukazovali jimi právě na porušení principů předvídatelnosti činnosti orgánů veřejné moci, příp. na porušení principu rovnosti. Odpovídající námitky však zůstaly v rozhodnutí o námitkách nevypořádány. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách v tomto směru poznamenal jen tolik, že zvolený postup je možný, neboť byl odůvodněn

konkrétněji neoznačenou urbanistickou potřebou, resp. veřejným zájmem vyjádřeným ve stanoviscích dotčených orgánů. Jakkoli se pak v dalších částech rozhodnutí o námitkách navrhovatelů odpůrce vyjadřuje *„k procesní stránce věci“*, přičemž svůj postup označuje za nadstandardní, neposkytuje navrhovatelům uspokojivou reakci na vznesené námitky, opřenou o konkrétně specifikované důvody. Odpůrce totiž toliko obecně konstatuje, že *„nově vzniklá omezení se vztahují na různé vlastníky různou měrou a tkví v povaze jednotlivých parcel a kontextu jejich umístění“*, a ve zbytku opět v obecné rovině popírá existenci zásahu do subjektivních práv navrhovatelů, případně opětovně poukazuje na stanoviska dotčených orgánů, která však soud shledal z výše popsaných důvodů nepřezkoumatelnými. Rozhodnutí o námitkách konečně nikterak neodráží důvody zvoleného řešení nabídnuté odpůrcem při jednání, totiž polohu předmětného pozemku, pokud jde o rozmístění pozemních komunikacích v obci.

118. Za této situace soud uzavřel, že rozhodnutí o námitkách navrhovatelů je nepřezkoumatelné, neboť nadále neobsahuje dostatek konkrétních přesvědčivých důvodů pro zásah do subjektivních práv navrhovatelů spočívající ve změně funkčního využití jejich pozemku ze zastavitelného na nezastavitelný. Zčásti je přitom tato vada dána obdobnou vadou stanovisek dotčených orgánů, o něž se odpůrce v rozhodnutí o námitkách opírá a na která odkazuje. Nedostatek důvodů přitom soudu brání v posouzení, zda nebyl zásah do práv navrhovatelů nepřiměřený, popř. zda jim za takový zásah spočívající v omezení jejich vlastnického práva náleží náhrada.

*(Shrnutí)*

119. Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí o námitkách navrhovatelů ze shora vypočtených důvodů nepřezkoumatelným. Shodnou vadou přitom byla zatížena stanoviska orgánu ochrany ZPF a orgánu ochrany přírody a krajiny. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud návrhu vyhověl, ovšem pouze v části týkající se pozemku navrhovatelů. Popsané pochybení se totiž promítlo pouze do této části napadeného OOP (k odůvodnění shodného postupu srov. rozsudek čj. 2 Ao 2/2008 - 62). Ve zbytku proto soud návrh zamítl.

120. Odpůrce po zrušení napadeného OOP zajistí nové veřejné projednání návrhu územního plánu v příslušné části. Dotčené orgány se ve svých stanoviscích k námitkám přezkoumatelným způsobem vyjádří k námitkám směřujícím proti obsahu jejich stanovisek ke konceptu. Neopomenou se v nich vypořádat s námitkami poukazujícími na porušení principů kontinuity, přiměřenosti a rovnosti, resp. odstranit všechny soudem shora označené vady stanovisek. Po odstranění zjištěných nedostatků posléze odpůrce znovu rozhodne o námitkách navrhovatelů, toto rozhodnutí řádně zdůvodní. Následně o územním plánu v této části znovu rozhodne.

*(Náklady řízení)*

121. Výrok o náhradě nákladů řízení má oporu v § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků tohoto zvláštního typu řízení na náhradu nákladů právo.

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

V Brně 4. dubna 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu