

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soudu rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele: **Družstvo vlastníků Petrovec**, se sídlem Ovesná Lhota 78, Světlá nad Sázavou, zastoupeného Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **obec Ovesná Lhota**, se sídlem Ovesná Lhota 49, Světlá nad Sázavou, zastoupenému Mgr. Vítem Brožkem, advokátem se sídlem Slavíkova 23/1568, Praha 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. M. K.**, **II. občanské sdružení „Ovesná Lhota“**, se sídlem Ovesná Lhota 17, Světlá nad Sázavou, **III. M. J.**, **IV. V. N.**, a **V. T. F.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Ovesná Lhota, schváleného zastupitelstvem obce Ovesná Lhota dne 27. 5. 2011, usnesením č. 6, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2013, č. j. 30 A 93/2012 – 95,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta se sídlem Příběnická 1908, Tábor.

III. Odpůrce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnost.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo obce Ovesná Lhota schválilo usnesením ze dne 27. 5. 2011, číslo 6, územní plán obce Ovesná Lhota. Jeho vydání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 30. 5. 2011. Územní plán nabyl účinnosti dne 14. 6. 2011.

[2] Uvedený územní plán napadl navrhovatel (který je vlastníkem nemovitostí v zemědělském areálu v jihozápadní části obce Ovesná Lhota, v němž provozuje podnikatelskou činnost zaměřenou na chov skotu a rostlinnou výrobu) návrhem podaným podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Domáhal se zrušení daného opatření obecné povahy jako celku, eventuálně zrušení jeho vybraných částí. Argumentoval, že přijatý územní plán nepřiměřeně zasahuje do jeho hospodářské činnosti tím, že vytváří překážky jednak pro realizaci plánované výstavby bioplynové stanice, jednak pro stávající zemědělskou činnost provozovanou na farmě.

[3] Krajský soud v záhlaví specifikovaným rozsudkem vyhověl eventuálnímu petitu návrhu. Shledal, že v procesu pořizování a přijímání územního plánu došlo k zásadním procesním pochybením (vynechání konceptu územního plánu a nepovažování navrhovatele za osobu legitimovanou k podání námitek proti návrhu územního plánu), která atakovala hmotná práva navrhovatele a která mohla mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy v daném rozsahu. Dále shledal odůvodnění územního plánu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Konkrétně rozhodl o zrušení územního plánu obce Ovesná Lhota v následujících částech:

- kapitola 6. 1. 3. Plochy výroby a skladování - textové části A územního plánu;

- funkční plocha Vd1 dle hlavního výkresu územního plánu a část kapitoly 6. 1. 3. označená Vd – výroba a skladování – drobná a řemeslná výroba, v textové části A územního plánu;

- funkční plocha Bv 11 dle hlavního výkresu územního plánu a z kapitoly 3. 4. 1. Plochy pro bydlení část označená jako Plocha Bv11 dle textové části A územního plánu;

- hranice maximálního negativního vlivu výroby zakreslená v hlavním výkresu územního plánu;

- z kapitoly 2. 4. 1. Ochrana proti znečištění ovzduší – část, podle které „*V územním plánu byla stanovena maximální hranice negativního vlivu výroby. Negativní vlivy funkčního využití ploch výroby nesmí za touto hranicí přesahovat hygienické limity pro chráněné venkovní prostory, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb, stanovené právními předpisy v oblasti ochrany veřejného zdraví*", dle textové části A územního plánu;

- z kapitoly 6. 2. 4. Další podmínky využití ploch – část, podle které „*V územním plánu byla stanovena maximální hranice negativního vlivu výroby. Negativní vlivy funkčního využití ploch výroby nesmí za touto hranicí přesahovat hygienické limity pro chráněné venkovní prostory, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb, stanovené právními předpisy v oblasti veřejného zdraví*", dle textové části A územního plánu.

[4] Proti uvedenému rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále též „stěžovatel") kasační stížnost, kterou k výzvě Nejvyššího správního soudu doplnil o důvody, pro něž

rozsudek napadá. Zároveň podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který zdejší soud zamítl usnesením ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013 – 46 (všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz).

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu

[5] Krajský soud předně shledal důvodnou námitku, podle níž schválenému návrhu územního plánu nepředcházelo zpracování jeho konceptu, byť s ním jeho zadání počítalo. Poukázal na to, že zadání územního plánu bylo zpracováno a schváleno v roce 2006 za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „starý stavební zákon“) s tím, že bude zpracován koncept územního plánu obce. Do tohoto procesu následně vstoupil zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „nový stavební zákon“), účinný od 1. 1. 2007, podle jehož § 48 odst. 1 se koncept zpracovával již jen tehdy, pokud tak bylo stanoveno v zadání územního plánu. Alespoň pojmově tak byla tato fáze z procesu tvorby územního plánu odstraněna. Vedle toho obecně nic nebrání tomu, aby zastupitelstvo obce své již přijaté usnesení revokovalo. Zastupitelstvo obce Ovesná Lhota pak dne 2. 3. 2007 schválilo, že nebude zpracováván koncept územního plánu. Uvedený způsob revokace původního usnesení zastupitelstva obce však soud považoval za nedostatečný. Instrument přijatý na základě vyjádření dotčených orgánů, sousedních obcí, krajského úřadu a veřejnosti jako takové, a to po veřejném slyšení, nebylo dle krajského soud možné měnit „*kabinetním způsobem*“, pouze v zastupitelstvu obce. Taková změna, „*přeschválení*“ závěrů zadání územního plánu s tím, že nebude zpracováván koncept územního plánu, si vzhledem ke své závažnosti vyžadovala stejný proces, jakým bylo přijato zadání samé (zaslání návrhu na revokaci zadání všem dotčeným subjektům, zveřejnění návrhu atd.).

[6] Dále krajský soud dovodil, že rozhodnutí o námitkách navrhovatele vznesených v průběhu pořizování územního plánu nejsou náležitě odůvodněna. Konstatoval, že odpůrce k navrhovateli *de facto* nepřistupoval jako k osobě oprávněné podat proti návrhu územního plánu námitky. A byť jeho námitky určitým způsobem vypořádal, učinil tak nedostatečně. Námitky navrhovatele ze dne 14. 3. 2011 se především týkaly otázek kolem pásma hygienické ochrany střediska živočišné výroby, a to v souvislosti s provozem farmy pro chov cca 800 krav, který byl dokončen a kolaudován v roce 1985. Navrhovatel v nich poukazoval na to, že při jejím povolení bylo v zájmu ochrany zdravých životních podmínek vyžadováno orgány hygienické služby ochranné pásmo 250 m kolem ní a že nyní se plocha, kterou zahrnuje, byť zčásti, určuje k jiným účelovým určením, s ním neslučitelným či problematickým. Upozorňoval též na skutečnost, že mu k jeho návrhu bylo vydáno územní rozhodnutí ze dne 19. 1. 2011, které umístilo v areálu farmy bioplynovou stanici.

[7] Tyto námitky dle krajského soudu pořizovatel územního plánu a odpůrce „*smetli ze stolu*“ pouhým konstatováním, že nebylo zjištěno, že takové ochranné pásmo bylo vyhlášeno nebo že by je stavební úřad stanovil formou územního rozhodnutí. Krajský soud připustil, že tomu tak (zřejmě) je, neměl však pochyb o tom, že ono „ochranné pásmo“, nebo lépe řečeno uvedený odstup farmy od zastavěné části obce, byl předpokladem povolení farmy jako takové (bylo například zapracováno do dokumentace

této stavby) a byl předpokladem k vydání závazného posudku okresního hygienika OHS v Havlíčkově Brodě ze dne 4. ledna 1985 k jejímu uvedení do trvalého užívání. Rozhodnutí o námitkách tak zcela pominulo, že v daném prostoru i přes nevydání rozhodnutí o ochranném pásmu předmětná farma na základě přivolení orgánů veřejné správy desetiletí existovala a byla a je provozována. Totéž dle soudu platí i o dalších námitkách navrhovatele, vypořádaných fakticky tím, že obec má právo regulovat rozvoj svého území.

[8] Opodstatněnost navrhovatelových námitek tak dle soudu nelze vůbec přezkoumat. Ze spisů vztahujících se k procesu tvorby územního plánu nelze zjistit, na základě jakých podkladů byly posuzovány vlivy farmy na okolí a jak byly vyhodnoceny ve vztahu k funkčním plochám Vd a Bv1. V územně analytických podkladech územního plánu je k tomu pouze uvedeno, že pásmo hygienické ochrany živočišné výroby není vyhlášeno. Odpůrce nebyl schopen sdělit, na základě čeho byla stanovena maximální hranice negativního vlivu výroby z farmy navrhovatele, ani při jednání krajského soudu. Není tedy vůbec zřejmé, jak byly vyvažovány odpůrcem tvrzené veřejné zájmy se zájmy vlastníků farmy, která v daném prostoru existovala již před vstupem do procesu pořizování územního plánu, tedy jak byl naplněn jeden ze základních cílů územního plánování, jímž je dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Vydáním územního plánu bylo navrhovateli zasaženo do jeho vlastnických práv způsobem, který evidentně omezuje jeho dosavadní činnost, a to bez toho, aby byl tento zásah patřičně zdůvodněn. Dokonce není vůbec zřejmé, zda by navrhovatel po přijetí územního plánu vůbec mohl pokračovat ve své dosavadní hospodářské činnosti. Přitom ve spisovém materiálu návrhu územního plánu je výpočet pásma hygienické ochrany pro stávající farmu o šíři 250 m opatřený navrhovatelem, který však zůstal nepovšimnut.

[9] K námitkám navrhovatele, že mu bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby bioplynové stanice, které územní plán nerespektoval (do územního plánu byl dodatečně zakomponován regulativ pro plochu Vz zakazující v ní tento druh staveb), krajský soud uvedl následující. Konstatoval, že navrhovatelem zmiňované územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 30. 5. 2011. Zastupitelstvo obce Ovesná Lhota schválilo územní plán usnesením ze dne 27. 5. 2011, který nabyl účinnosti dne 14. 6. 2011. Územní rozhodnutí tedy nabylo právní moci dříve, než územní plán nabyl své účinnosti. Fakticky však již byla bioplynová stanice umístěna rozhodnutím Městského úřadu Světlá nad Sázavou ze dne 19. 1. 2011 a bylo jen otázkou času, kdy bude rozhodnuto o odvolání odpůrce proti němu, čehož si měl být odpůrce vědom. Územní plán tak nemohl vydané územní rozhodnutí nerespektovat.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[10] Stěžovatel v doplnění kasační stížnosti předně zpochybnil závěr krajského soudu, podle nějž rozhodnutí o tom, že koncept územního plánu zpracován nebude, mělo být přijato stejným způsobem, jako zadání územního plánu. Namítl, že za účinnosti starého stavebního zákona bylo zpracování konceptu územního plánu povinnou součástí procesu pořizování územního plánu, a tak nelze říci, že o jeho zpracování bylo v procesu schvalování zadání územního plánu rozhodováno. Jestliže se s nabytím účinnosti nového stavebního zákona stala z konceptu fakultativní část procesu přijímání územního plánu,

bylo zcela v kompetenci obce, respektive jejího zastupitelstva, aby schválilo, že koncept zpracován nebude (což učinilo dne 2. 3. 2007).

[11] Dále stěžovatel namítl, že navrhovatel nesplňoval podmínky pro to, aby mohl být považován za osobu oprávněnou podat námitky proti návrhu územního plánu, ve smyslu § 52 odst. 2 a 3 nového stavebního zákona ve znění účinném ke dni rozhodování o těchto námitkách. Navrhovatel nebyl vlastníkem pozemku ani stavby, která by byla dotčena návrhem veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšného opatření či zastavitelnou plochou. Pozdější změna znění uvedeného ustanovení na tom nemůže nic změnit. Odůvodnění územního plánu obce Ovesná Lhota, textová část, je tak třeba považovat za řádné vyhodnocení připomínek navrhovatele.

[12] Podle stěžovatele je nesprávný také názor soudu, podle nějž územní plán nemohl nerespektovat vydané pravomocné územní rozhodnutí. Vztah vydaného územního rozhodnutí a územního plánu v této věci již řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139 (publ. pod č. 2742/2013 Sb. NSS). K poměru mezi územním rozhodnutím, které nabylo právní moci dříve, než nabyl účinnosti územní plán, se kterým je toto územní rozhodnutí v rozporu, stěžovatel namítl, že v takovém případě vedle sebe mohou existovat oba uvedené správní akty. Územní rozhodnutí je konkrétní pro jednu stavbu, zatímco územní plán řeší budoucí využití území. Není tedy nutno územní plán uvádět do souladu s tímto územním rozhodnutím a tím méně ho z tohoto důvodu rušit.

IV. Shrnutí vyjádření navrhovatele ke kasační stížnosti a repliky stěžovatele

[13] K otázce absence konceptu územního plánu navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že koncept nebyl automatickou součástí zadání územního plánu, jak tvrdí stěžovatel, ale samostatnou, plnohodnotnou fází procesu pořízení územně plánovací dokumentace obce. Jejím stěžejním účelem bylo vyhodnocení variant řešení určitých záměrů, které již do fáze návrhu vstupovaly s vybranou vítěznou variantou. V posuzovaném případě měl být koncept územního plánu zpracován ze dvou důvodů. Za prvé proto, že to bylo v zadání uvedeno a dotčené orgány, navrhovatel a další subjekty s touto fází procesu pořizování územního plánu při vyjádřeních k návrhu zadání počítali. Za druhé proto, že to vyžadovalo stanovisko dotčeného orgánu - Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí - k návrhu zadání územního plánu obce Ovesná Lhota na variantní vyhodnocení záměrů z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Zastupitelstvo obce rozhodnutí, že koncept zpracován nebude, provedlo v rozporu se stanoviskem dotčeného orgánu, bez jakéhokoliv odůvodnění, bez odsouhlasení a dokonce bez vědomí dotčených orgánů a bez vědomí veřejnosti a procesně nepřijatelným způsobem.

[14] Dále navrhovatel nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že nebyl osobou, která by byla dotčena návrhem veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšného opatření nebo zastavitelnou plochou. Navrhovatel je vlastníkem nemovitostí (pozemků a staveb v areálu zemědělské farmy pro chov skotu v ploše Vz), které jsou dotčené návrhem zastavitelných

ploch Vd1 a Bv 11. Tyto plochy byly územním plánem vymezeny uvnitř pásma hygienické ochrany. Pro zemědělský areál provozovatele bylo již při výběru jeho umístění na konci sedmdesátých let pro tento areál stanoveno a v projektové dokumentaci ke stavbě zakresleno ochranné hygienické pásmo ve vzdálenosti 250 m od souvislé obytné zástavby obce. Toto ochranné pásmo bylo stanoveno k zajištění ochrany zdravých životních podmínek obyvatel obce před nepříznivými vlivy zemědělského areálu a bylo posouzeno k povolené kapacitě farmy. Toto pásmo bylo odsouhlaseno Okresní hygienickou stanicí, která vydala dne 4. 1. 1985 kladný závazný posudek k užívání farmy. Navrhovatel v rámci svých námitek k návrhu územního plánu doložil Výpočet pásma hygienické ochrany pro SZV Petrovec, k. ú. Ovesná Lhota, zpracovaný autorizovanou osobou Ing. J. M. Součástí výpočtu je konkrétní zdůvodnění požadavku pásma hygienické ochrany. Jak uvádí krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, navrhovatel není sice vlastníkem nemovitostí zahrnutých do ploch Vd a Bv 11, nicméně sousedí s nimi a právě novou regulací v nich je dotčen ve své hospodářské aktivitě, která se v nich nesmí projevit (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.). Dále navrhovatel uvedl, že dříve orgány veřejné správy hojně aplikovaný „koncept mezujícího souseda“, ve smyslu výkladu dotčenosti na právech vlastníků sousedních pozemků, již před mnoha lety odmítl Ústavní soud.

[15] Konečně k argumentaci stěžovatele vztahem územního plánu a územního rozhodnutí jako dvou na sebe navazujících fází územního plánování navrhovatel uvedl, že není přiléhavá a míjí se s důvody, pro něž krajský soud zrušil územní plán. Krajský soud shledal nezákonnou skutečnost, že ačkoliv byl pořizovatel územního plánu a odpůrce navrhovatelem prostřednictvím jeho námitek k návrhu územního plánu obce informování o existenci územního rozhodnutí na stavbu bioplynové stanice (se kterou předchozí vedení obce vyslovilo souhlas), do územního plánu byl bez jakéhokoliv odůvodnění (a to jak odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele, tak odůvodnění samotného územního plánu) zakomponován regulativ, který je v rozporu se zásadou proporcionality.

[16] V replice k vyjádření navrhovatele stěžovatel uvedl, že pásmo hygienické ochrany (správně hranice maximálního negativního vlivu výroby) a ochranné hygienické pásmo v tomto případě není totéž. V územním plánu byla stanovena hranice maximálního negativního vlivu výroby, přičemž cílem bylo, aby v obci zůstaly zachovány zdravé životní podmínky pro její obyvatele. Pásma hygienické ochrany byla zřizována provozovatelem nebo vlastníkem chovu zvířat. Tedy tato pásma byla orientována vně farmy, nikoliv dovnitř. Toto pásmo totiž obecně omezuje využití pozemků, na které zasahuje, tím, že v jeho rozsahu nelze zřizovat některé stavby. Jde tedy o to, že v určité vzdálenosti od farmy nelze provádět určité činnosti. Naproti tomu maximální hranice negativního vlivu výroby měla zajistit, aby farma nezasahovala do životních podmínek v obci.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatel předně zpochybnil závěr krajského soudu, podle nějž došlo k zásadnímu procesnímu pochybení při pořizování územního plánu obce Ovesná Lhota, které mělo

spočívat v tom, že nebyl zpracován koncept územního plánu (blíže viz body [5] a [10] výše).

[19] Pro posouzení uvedené námitky je podstatná skutečnost, že proces pořizování předmětného územního plánu byl zahájen ještě za účinnosti starého stavebního zákona (kdy došlo k projednání návrhu zadání územního plánu obce s dotčenými orgány, sousedními obcemi, krajským úřadem a správci sítí a ke schválení zadání územního plánu), avšak k jeho dokončení došlo již za účinnosti nového stavebního zákona (kdy byl zpracován návrh územního plánu, uskutečnilo se společné jednání dotčených orgánů, správců sítí, sousedních obcí a krajského úřadu k návrhu, veřejné projednání návrhu a kdy byl schválen územní plán zastupitelstvem obce). V úpravě předmětné etapy pořizování územního plánu (tj. konceptu územního plánu) přitom došlo mezi starým a novým stavebním zákonem k určitým změnám.

[20] Podle starého stavebního zákona bylo *ex lege* povinností pořizovatele územního plánu zpracovat jeho koncept, a to na základě schváleného zadání územního plánu (§ 21 odst. 1 uvedeného zákona). Koncept řešení se projednával na veřejném jednání, dotčené orgány státní správy a nadřízený orgán územního plánování k němu mohli sdělit svá stanoviska, vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva byla dotčena konceptem, mohli podat námitky, další osoby připomínky (za podmínek stanovených v § 21 odst. 2 až 4 cit. zákona). Na základě výsledků projednání konceptu řešení zpracoval pořizovatel souborné stanovisko s pokyny pro dokončení návrhu územně plánovací dokumentace, souborné stanovisko dohodl s dotčenými orgány státní správy, které uplatnily řádně stanoviska, a předložil je spolu s vyjádřením nadřízeného orgánu územního plánování ke schválení. Obcím a vlastníkům, kteří podali včas námitky, sdělil pořizovatel do 30 dnů od schválení souborného stanoviska, že bylo námitkám vyhověno, nebo důvody, pro které námitkám vyhověno nebylo (§ 21 odst. 5 téhož zákona). Od zpracování konceptu řešení územního plánu mohlo být upuštěno toliko za podmínek stanovených v § 21 odst. 6 starého stavebního zákona, tj. na návrh pořizovatele při schválení zadání, jestliže bylo řešení prověřeno urbanistickou studií projednanou podle § 21 odst. 2 až 4 téhož zákona.

[21] Oproti tomu v novém stavebním zákoně koncept přestal být obligatorní součástí pořizování územního plánu. Uvedený zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 (tedy do nabytí účinnosti jeho novely provedené zákonem č. 350/2012 Sb., kterou byl daný institut zcela zrušen a posuzování variant řešení bylo přeneseno do jiné fáze pořizování územního plánu) stanovil, že „*[v] odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování konceptu územního plánu ověřujícího variantní řešení územního plánu*“ (§ 47 odst. 5). Pořizovatel měl tedy povinnost zajistit pro obec zpracování konceptu územního plánu jen v případě, že tak bylo stanoveno v zadání územního plánu (§ 48 odst. 1 téhož zákona).

[22] Podle § 188 odst. 2 nového stavebního zákona zároveň platí, že územní plány obcí, u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, „*se podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle právních předpisů platných a účinných do 31. prosince 2006.*“

[23] Jak Nejvyšší správní soud ověřil ze spisové dokumentace, v zadání územního plánu obce Ovesná Lhota, schváleného dne 13. 10. 2006, se uvádí, že zastupitelstvo obce se rozhodlo „*pořídit vypracování územního plánu obce nezkráceným způsobem, tj. vypracování konceptu a návrhu územního plánu*“ [část I. a) zadání]. Městský úřad Světlá nad Sázavou, jakožto pořizovatel územního plánu obce Ovesná Lhota, se na stěžovatele obrátil dne 15. 2. 2007 přípisem, v němž jej upozornil, že podle nového stavebního zákona je možné pořizovat územní plán pouze ve dvou etapách (zadání a návrh), a požádal jej o „*doplnění usnesení k zadání územního plánu obce*“ tak, aby nemusel být vypracován koncept územního plánu obce. K dotazu krajského soudu, jak zastupitelstvo obce Ovesná Lhota na uvedenou žádost reagovalo, stěžovatel doložil kopii zápisu z jednání zastupitelstva ze dne 2. 3. 2007, v němž se pod bodem 3) uvádí: „*Zastupitelstvo schvaluje, že nebude vypracován koncept ÚP, který by ověřoval variantní řešení územního plánu, a proto nebude vypracováno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a bude zpracován pouze návrh ÚP*“.

[24] Uvedený způsob revokace původního usnesení zastupitelstva obce považoval krajský soud za nedostatečný, s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[25] Koncept představuje jedinou etapu přípravy územněplánovací dokumentace, v níž bylo možno pracovat s vícero variantami řešení, a to jak podle úpravy obsažené ve starém stavebním zákoně, tak v novém stavebním zákoně (do 31. 12. 2012); obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 - 210 (ve věci *Územního plánu velkého územního celku Břeclavska*, body [155] a [157]), a ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169 (ve věci *změny č. 3 Územního plánu obce Jesenice*, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, bod [93] a násl.). S nabytím účinnosti nového stavebního zákona sice přestalo být zpracování konceptu obligatorní součástí pořizování územního plánu, pokud však zastupitelstvo obce v zadání územního plánu jeho zpracování stanovilo, pak jej nelze vynechat. Požadavek na zpracování konceptu územního plánu mohlo uložit zastupitelstvo obce z vlastního podnětu (resp. z podnětu pořizovatele návrhu zadání) nebo z podnětu dotčeného orgánu, a to tehdy, bylo-li třeba ověřit, posoudit nebo porovnat varianty řešení územního plánu.

[26] V posuzovaném případě bylo v zadání územního plánu výslovně uvedeno, že bude zpracován rovněž koncept územního plánu. Není přitom podstatné, že ke schválení návrhu zadání došlo ještě podle starého stavebního zákona, jak namítá stěžovatel, neboť dotčené orgány se při jeho projednání vyjadřovaly k návrhu zadání, z nějž plynulo, že bude koncept zpracován, a mohli očekávat, že se tak skutečně stane. Navíc podle tvrzení navrhovatele (které stěžovatel nerozporuje) Krajský úřad kraje Vysočina, odbor životního prostředí ve svém stanovisku k návrhu zadání územního plánu sám vyslovil požadavek vyhodnocení variantního řešení z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu. Požadavek zpracování konceptu územního plánu byl tedy v zadání územního plánu stanoven, ve smyslu § 48 odst. 1 nového stavebního zákona.

[27] V průběhu pořizování územního plánu je samozřejmě možné jeho zadání upravit, avšak v případě tak zásadní změny, jako je určení, zda má či nemá být zpracován koncept, je třeba trvat na tom, aby byla dodržena procedura projednání s dotčenými orgány a dalšími zákonem stanovenými subjekty tak, aby případně mohli vznést požadavek na vyhodnocení variantního řešení. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem,

že pouhé schválení změny zastupitelstvem obce je v takovém případě nepřípustným „*kabinetním řešením*“. Kasační námitka směřující proti uvedenému závěru je tak nedůvodná.

[28] Krajský soud dále dospěl k závěru, že navrhovatel měl být považován za osobu oprávněnou podat námitky proti návrhu územního plánu, ve smyslu § 52 odst. 2, a že stěžovatel vypořádal jím vznesené námitky nedostatečně. K tomu stěžovatel namítl, že navrhovatel nesplňoval podmínky předepsané uvedeným ustanovením (blíže viz body [6] až [8] a [11] výše). Stěžovatelovy námitky obsažené v kasační stížnosti se tak omezují pouze na otázku, zda měl být navrhovatel vůbec považován za „námitkáře“. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal uvedené závěry krajského soudu toliko v tomto rozsahu, neboť byl, v souladu s dispoziční zásadou ovládající správní soudnictví, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].

[29] Podle § 52 odst. 2 nového stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 mohli námitky proti návrhu územního plánu podat pouze „*vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti*“ (s účinností od 1. 1. 2013 mohou námitky proti návrhu územního plánu podat „*vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti*“). Oproti tomu připomínky může k návrhu územního plánu uplatnit každý (§ 52 odst. 3 nového stavebního zákona).

[30] Zákonná úprava tak rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky mohou vznést pouze taxativně vymezené subjekty, uplatnit připomínky může každý. Různé intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků pak odpovídá následný rozdílný způsob vypořádání se s nimi: zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek zákon předpokládá vydání samostatného rozhodnutí o nich (§ 53 odst. 1 nového stavebního zákona). Judikatura Nejvyššího správního soudu zároveň dovozuje poměrně přísné požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách (viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, ve věci *vymezení zastavitelného území obce Slapy*, č. 1795/2009 Sb. NSS).

[31] Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel si pojem „dotčenosti“ ve smyslu § 52 odst. 2 nového stavebního zákona vyložil ve vztahu k navrhovateli příliš restriktivním způsobem. Konstatoval, že uvedené ustanovení nelze vykládat tak, že námitky k návrhu územního plánu nemohli podat vlastníci pozemků dotčení např. jinými stavbami, než veřejně prospěšnými, nebo že je nemohli podat vlastníci nemovitostí, které jen sousedí s nově stanovenými zastavitelnými plochami. Podle krajského soudu nelze pojem „dotčenosti“ v uvedeném zákonném ustanovení vykládat jen jazykově, musí být posuzována rovněž materiálně: „*Z tohoto pohledu lze spatřovat oprávněnost k podání námitek proti návrhu územního plánu nejen u vlastníků nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch přímo, nýbrž i u dalších (sousedících) dotčených vlastníků pozemků a staveb.*“ Dnešní úprava § 52 odst. 2 nového stavebního zákona tak v zásadě pouze odstranila výkladové nejasnosti uvedeného

ustanovení. O tom, že mezi takto pojímané „námitkáře“ patřil i navrhovatel, neměl krajský soud pochybnosti, neboť předmětný územní plán „*se dotkl jeho vlastnických práv a práv na podnikání (stanovením regulativu pro plochu VZ, novými funkčními plochami Vd a Bv11 a stanovením maximální hranice negativního vlivu výroby z jeho provozovny).*“

[32] S uvedeným výkladem se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Ostatně obdobným způsobem již sám v minulosti judikoval. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, ve věci *změny č. 2 Územního plánu sídelního útvaru Jistebnice* (č. 1462/2008 Sb. NSS), dovodil, že pojem „dotčenosti“ ve smyslu § 52 odst. 2 nového stavebního zákona je nutno „*vykládat šířeji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu.*“ „Dotčenost“ se dokonce „*nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.*“ Stěžovatel sice na tento rozsudek sám ve své kasační stížnosti odkázal, zcela však pominul jeho právě citované pasáže.

[33] Nejvyšší správní soud souhlasí rovněž s poznámkou krajského soudu, že novelizace předmětného ustanovení provedená zákonem č. 350/2012 Sb., nastíněný výklad pouze podporuje. Ostatně i důvodová zpráva k zmíněnému zákonu uvádí, že „*[t]outo úpravou se zohledňuje judikatura Nejvyššího správního soudu*“.

[34] Navrhovatel tedy byl oprávněn podávat námitky k návrhu územního plánu odpůrce, neboť byl „dotčen“ návrhem zastavitelných ploch Vd1 a Bv11. Navrhovatel sice není vlastníkem nemovitostí zahrnutých do těchto ploch, ale sousedí s nimi (v případě plochy Vd1 bezprostředně) a byl dotčen novou regulací emisí, která se v nich nesmí projevovat. Předmětná kasační námitka je tak rovněž nedůvodná.

[35] Krajský soud zrušil vybrané části napadeného opatření obecné povahy konečně také proto, že nerespektovaly rozhodnutí o umístění stavby bioplynové stanice v zemědělském areálu navrhovatele, které nabylo právní moci dříve, než nabyl účinnosti předmětný územní plán. V tomto bodě Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli, že územní plán se nemohl dotknout práv navrhovatele v tom směru, že by v jeho důsledku byla zmařena výstavba bioplynové stanice. Jak dovodil v rozsudku č. j. 1 As 107/2012 – 139, stavební úřad není ve stavebním řízení oprávněn posuzovat soulad projektové dokumentace s územním plánem, který nabyl účinnosti poté, co v předcházejícím územním řízení bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí. Takový postup stavebního úřadu by představoval nepřípustný zásah do práv účastníků územního (resp. stavebního) řízení nabytých v dobré víře. K závěru o nutnosti zrušit vybrané části územního plánu stěžovatele však krajský soud dospěl především z výše pojednaných důvodů, které Nejvyšší správní soud aproboval. Právě uvedené tak na tomto závěru nemůže nic změnit.

VI. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Závěry krajského soudu sice částečně korigoval, závěr o nutnosti zrušit vybrané části napadeného opatření obecné povahy však v podstatné míře obstojí. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, a tak má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti odpůrci, který neúspěšně podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu. Náklady řízení na straně navrhovatele spočívají v jednom úkonu právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 30. 5. 2013) a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta, tedy ve výši 1 x 3.100 Kč a 1 x 300 Kč, celkem 3.400 Kč [dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a dle § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se dle § 57 odst. 2 s. ř. s náklady řízení o částku 714 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dle základní sazby, která činí 21 %). Odpůrce je tedy povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce. Osobám zúčastněným na řízení nevznikly žádné náklady ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s.

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

V Brně dne 25. září 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu