

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatele: **Povodí Vltavy, s. p.**, se sídlem Holečkova 3178/8, Praha 5, zastoupen JUDr. Ivanou Syrůčkovou, advokátkou se sídlem Plzeňská 232/4, Praha 5, proti odpůrci: **Město Strakonice**, se sídlem Velké náměstí 2, Strakonice, zastoupen Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, změna č. 4 Územního plánu Strakonice, schváleného usnesením zastupitelstva města Strakonice dne 6. 9. 2017, č. 598/ZM/2017, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 1. 2018, č. j. 50 A 69/2017 - 58, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 3. 2018, č. j. 50 A 69/2017 - 84,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Navrhovatel **je povinen** uhradit odpůrci k rukám Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta, na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem 8.228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Předmětem sporu v projednávané věci je opatření obecné povahy - změna č. 4 Územního plánu Strakonice - schválené usnesením zastupitelstva města Strakonice dne 6. 9. 2017 č. 598/ZM/2017 (dále jen „změna územního plánu“ či „opatření obecné

povahy“). Touto změnou územního plánu bylo pro plochy vodní a vodohospodářské doplněno nepřípustné využití spočívající v „*umisťování obnovitelných zdrojů energie (malé vodní elektrárny) na řece Otavě (včetně ramen a náhonů) v úseku západní hranice zastavěného území Nového Dražejova (nacházející se v blízkosti společenského zařízení Myslivna) až po železniční most na Blatnou. Na řece Volyňce v celém úseku procházejícím správním územím města Strakonice*“.

[2] Proti změně územního plánu brojil navrhovatel návrhem na její zrušení u Krajského soudu v Českých Budějovicích.

[3] Změnu územního plánu považoval navrhovatel za rozpornou s § 5 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, dále s kapitolou h), bodem 58, odst. 1 písm. r), poslední větou Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje, dále se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „směrnice 2009/28/ES“), resp. zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie. Změna územního plánu dle navrhovatele odporovala též Národnímu akčnímu plánu pro obnovitelné zdroje energie a Státní energetické koncepci České republiky, resp. její aktuální verzi. Změnou územního plánu došlo dle navrhovatele také k porušení veřejného zájmu na udržitelném rozvoji, resp. ochraně klimatu, ke které se ČR zavázala např. Rámcovou smlouvou o ochraně klimatu z roku 1992 nebo Pařížskou dohodou z roku 2015. Navrhovatel závěrem konstatoval, že změnou územního plánu dochází ke znehodnocení předmětných pozemků pro využití energického potenciálu a tím k majetkové újmě státního podniku, a že má smluvně zajištěno využití předmětných pozemků společností Landreal s. r. o. V doplnění návrhu ze dne 3. 11. 2017 tento bod navrhovatel rozvedl. Popsal, že mu bylo vydáno povolení k nakládání s vodami, jehož využití je změnou územního plánu vyloučeno.

[4] Krajský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

[5] V odůvodnění rozhodnutí krajský soud uvedl, že ze spisové dokumentace je zjevné, že změna územního plánu byla iniciována občany žijícími na území města Strakonice, kteří vyjádřili nesouhlas s výstavbou malé vodní elektrárny. Vzhledem k tomu, že se jedná o opatření vydané v rámci samosprávy, je na soudu, aby se zabýval výlučně tím, zda daná změna územního plánu byla vydána v souladu se zákonem, případně existují-li omezení plynoucí z ústavního pořádku. Posuzování vhodnosti využití té které lokality pro daný účel na soudu není, protože takový přístup by mohl znamenat porušení ústavních zásad o dělbě moci.

[6] Krajský soud konstatoval, že při změně územního plánu byly vzaty v úvahu zákonné požadavky, což je patrné z odůvodnění provedené změny. Konkrétně se poukazuje na to, že požadavky na ochranu nezastavěného území a ochranu architektonických a urbanistických hodnot se realizují tím, že ve vyjmenovaných lokalitách není přípustné budovat malé vodní elektrárny. Přijatá změna územního plánu se proto nikterak nepříčí právní úpravě cílů a úkolů územního plánování podle stavebního zákona a není ani v rozporu s § 5 odst. 1 zákona o vodách. Vedle energetického potenciálu povrchových vod, které jsou podřaditelné hospodářskému využití, jsou tu ještě další hodnoty, které je zapotřebí při územním plánování vyhodnocovat a chránit. Právě ochrana

architektonických a urbanistických hodnot v nezastavěném území převážila nad zájmem hospodářského využití energetického potenciálu povrchových vod. V odůvodnění opatření obecné povahy se současně uvádí, že nic nebrání umisťování elektráren mimo vymezené části města. Bylo zdůrazněno, že vodní toky jsou ze zákona významnými krajinnými prvky a jsou důležité pro zachování krajinného rázu. Proto v těchto prostorách nelze připustit aktivity, které by mohly ohrožovat faunu a flóru. Přijatá změna má význam též se zřetelem k ochraně kulturního dědictví, kdy se respektuje pohledová dominance významných staveb v okolí toku. Uzavírá se, že provedená změna územního plánu se děje na vymezeném území, které je pro život města nejvýznamnější, a tudíž tam nelze povolovat žádnou činnost, která by možné budoucí využití znemožnila nebo ztížila.
[7] Krajský soud odmítl argument navrhovatele, že změna územního plánu byla v rozporu se Zásadami územního rozvoje Jihočeského kraje. Z citované pasáže zásad územního rozvoje nelze dovodit, že každý zájemce o zřízení malé vodní elektrárny je oprávněn zřídit ji právě na jím zvoleném místě. Podporu malých vodních elektráren Zásady limitují splněním všech zákonných podmínek. Odpůrce v průběhu pořizování změny územního plánu opatřil stanovisko krajského úřadu podle § 50 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon), který rozpor se Zásadami neshledal.

[8] Krajský soud se dále zabýval tvrzeným rozporem s dalšími právními předpisy. Uvedl, že tyto rozpory navrhovatel nijak nekonkretizoval. Směrnice 2009/28/ES nestanoví pro územní plánování žádné povinnosti, změna územního plánu s ní proto nemůže být v rozporu. Tato směrnice byla provedena zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, jenž také nestanoví žádné povinnosti ve vztahu k územnímu plánování. Dotčený orgán státní správy, který působí v oboru vodohospodářství, žádné výhrady neměl. K Národnímu akčnímu plánu a Státní energetické koncepci krajský soud poukázal na to, že přijetí těchto dokumentů neznamená, že při vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území má podpora elektřiny z obnovitelných zdrojů přednost před dalším hledisky významnými pro udržitelný rozvoj území, které mají být ve vyváženém vztahu. Obce mohou umístění takových zařízení územním plánem regulovat. Krajský soud odmítl s poukazem na vyváženost podmínek pro udržitelný rozvoj i argumentaci mezinárodními závazky České republiky.

[9] Krajský soud nepovažoval za důvodnou ani námitku, že navrhovatel získal před 10 lety povolení k nakládání s vodami, které dosud nerealizoval. Není pravdou, že pro existenci takového povolení nelze územní plán změnit. Protože v průběhu času dochází v urbanizovaném prostředí k změnám, ukládá ustanovení § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, aby potřeby změn v území byly prověřovány a posuzovány, aby byl veřejný zájem na změnách zhodnocen, stejně jako přínosy, problémy a rizika takových změn, například s dopadem na veřejné zdraví či životní prostředí. Odpůrce vážil soukromý zájem na možném využití energetického potenciálu vody k výrobě elektřiny a zájem obyvatel území města na zachování břehových partií, toků ve vymezeném území bez jakékoli činnosti právě v zájmu ochrany vodních toků a jejich okolí a případné další využití tohoto území k rekreačním, sportovním a společenským účelům. Navrhovatelem tvrzené stavební uspořádání stavby podle nerealizované projektové dokumentace neznamená, že změna územního plánu nemá opodstatnění. Tato změna zakazuje jakékoli činnosti, které by ztížily či omezily využití daného území právě pro rekreaci, sport, případně společenské

akce. Povolení k nakládání s vodami není územně analytickým podkladem ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona podřaditelným limitům využití území. Takové limity představují například pravomocná územní rozhodnutí nebo stavební povolení.

[10] Krajský soud uzavřel, že upřednostnění zájmů obyvatel města před soukromým zájmem navrhovatele argumentujícím poškozováním majetku státu neznamená žádný excesivní zásah, jestliže projednání a přijetí změny územního plánu se uskutečnilo v souladu se stavebním zákonem a nedošlo k porušení stavebního zákona a dalších předpisů, na které se v návrhu odkazuje. Závěrem konstatoval, že napadená změna územního plánu města Strakonice není v rozporu s předpisy, kterých se navrhovatel dovolával.

II. Kasační stížnost a doplnění

[11] Rozsudek krajského soudu napadl navrhovatel (stěžovatel) kasační stížností, kterou posléze doplnil o další argumentaci.
[12] Stěžovatel nesouhlasí se závěry krajského soudu, neboť má za to, že změnou územního plánu bylo nepřiměřeným způsobem zasaženo do jeho práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod vlastnit majetek, resp. hospodařit s majetkem státu.

[13] Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že nepřipustil specifikaci návrhových bodů uvedených v návrhu stěžovatele a jeho doplnění, ačkoliv se jednalo pouze o specifikaci právních otázek, nikoliv skutkových okolností. Krajský soud přitom, jak vyplývá z odůvodnění rozsudku, považoval některé body za nedostatečně konkrétní, avšak nejenže v tomto směru navrhovatele nepoučil, ani nepřipustil, aby při ústním jednání stěžovatel návrhové body upřesnil. Tato vada mohla mít podle stěžovatele za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

[14] Krajský soud se dle stěžovatele odmítl zabývat otázkou, zda změna územního plánu může být svým obsahem a charakterem opatřením obecné povahy, když nesplňuje základní pojmový znak, kterým je obecnost adresátů. Přezkoumávaný akt je totiž dle stěžovatele zaměřen výlučně na konkrétního adresáta, kterým je on sám. Krajský soud měl toto přezkoumat z úřední povinnosti, neboť z obsahu návrhu je zcela patrno, že právě proti tomuto nedostatku stěžovatel brojí.

[15] Stěžovatel má za to, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné z důvodu nedostatku odůvodnění, neboť soud se nedostatečně vypořádal s přiměřeností zásahu opatření obecné povahy do práv stěžovatele. Rovněž namítá, že soud nepostupoval v souladu s algoritmem přezkumu OOP, tak jak byl stanoven ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudkem ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Dle stěžovatele nemůže obstát pouhé konstatování, že k žádnému excesivnímu zásahu nedošlo, jestliže se projednání a přijetí změny územního plánu uskutečnilo v souladu se stavebním zákonem a nedošlo k porušení stavebního zákona a dalších předpisů.

[16] Ke zkrácení na svých právech stěžovatel uvádí, že již v roce 2007 získal povolení k nakládání s vodami za účelem využívání energetického potenciálu významného vodního toku Otava a předmětné pozemky nacházející se v blízkosti vodního díla – Pětikolského jezu, který je ve vlastnictví státu s právem hospodařit pro stěžovatele, za účelem realizace

stavby a provozu malé vodní elektrárny pronajal. Stěžovatel odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120. Usnesením Městského úřadu Strakonice ze dne 6. 4. 2016 bylo zastaveno probíhající řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Ihned poté byla přijata změna územního plánu a město Strakonice přijetím změny územního plánu zabránilo stěžovateli nebo investorovi v novém zahájení územního řízení a naplnění konkrétního investičního záměru. Zamítnutí mělo dle stěžovatele probíhat v rámci konkrétního řízení o vydání územního rozhodnutí a město Strakonice nemělo postupovat protiprávním způsobem, tj. vydáním opatření obecné povahy.

[17] Stěžovatel má za to, že i v případě, kdy není opatření obecné povahy v rozporu s hmotným právem, měla být soudem zjišťována jeho proporcionalita ve vztahu k právům stěžovatele.

[18] Stěžovatel dále uvádí, že odůvodnění změny územního plánu odpůrcem, na které v rozsudku odkázal i krajský soud, je pouze účelové a nedostatečné. Jsou uvedeny pouze zcela obecné důvody, což způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Plošný zákaz výstavby a provozu jakékoliv malé vodní elektrárny je dle stěžovatele neopodstatněný a neodpovídá odůvodnění provedené změny územního plánu, neboť např. malá vodní elektrárna stěžovatele nebude mít dle projektu, který je odpůrci znám, vliv na architektonické a urbanistické hodnoty města Strakonice. K argumentu, že nic nebrání umísťování malých vodních elektráren mimo vymezené části města, stěžovatel namítá, že ne každá část vodního toku je pro umístění vhodná, přičemž v dané oblasti je k tomuto účelu vhodná právě oblast u Pětikolského jezu. Popsaná délka toku řeky v opatření obecné povahy je proto zavádějící.

[19] Krajský soud se dle stěžovatele dostatečně nevypořádal ani s hodnocením napadeného opatření obecné povahy vůči širšímu obecnému zájmu, kterým je podpora obnovitelných zdrojů energie a jednal v rozporu s čl. 95 Ústavy, když neakceptoval závaznost Pařížské dohody, která je součástí právního řádu a s níž je změna územního plánu v rozporu. Podpora obnovitelných zdrojů energie je pro ČR závazná i na základě směrnice Evropského parlamentu a rady 2009/28/ES. Proto žalobce odkazoval i na Národní akční plán i Státní energetickou koncepci, se kterými je změna územního plánu též v rozporu.

[20] Stěžovatel je dále přesvědčen, že vydáním předmětného opatření obecné povahy došlo k překročení zákonné pravomoci odpůrce dle stavebního zákona. Není možné zcela vyloučit na daném úseku vodního toku výstavbu, aniž by byl zkoumán konkrétní dopad na okolní prostředí. V řízení o změně územního plánu nebyla vůbec zkoumána kritéria případné výšky, objemu stavby, hluku atd. malé vodní elektrárny, tedy konkrétní dopad do ochrany urbanistické koncepce a kulturního dědictví. Přijetím změny územního plánu zasahuje město Strakonice do výkonu přenesené působnosti státu, který prostřednictvím vodoprávního úřadu vydal již dne 22. 5. 2007 rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami. Takový výkon samosprávy je nezákonný. Těmito skutečnostmi se krajský soud vůbec nezabýval. Změna územního plánu byla přijata až poté, co konkrétní subjekt začal podnikat kroky k naplnění rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami, stěžovatel i

společnost Landreal s. r. o. byli proto v dobré víře, že proti výstavbě elektrárny není ze strany odpůrce námitek.

[21] Na podporu své argumentace stěžovatel uvedl, že přikládá článek MF DNES Jižní Čechy, ze kterého je patrno, že již v březnu 2017 se město Strakonice snažilo zabránit výstavbě této konkrétní malé vodní elektrárny.

III. Vyjádření odpůrce

[22] Dle názoru odpůrce posoudil krajský soud věc správně.

[23] Návrhové body mohou být uvedeny pouze v samotném návrhu, nikoliv v jeho doplnění. Stěžovatel se dle odpůrce pokusil uplatnit body zcela nové a nikoliv konkretizovat návrhové body již uplatněné. Zároveň nebyl dle odpůrce důvod a prostor pro to, aby se soud pokoušel odstraňovat vady návrhu, neboť návrh stěžovatele veškeré náležitosti obsahoval.

[24] Výhrada, že změna územního plánu není ve skutečnosti opatřením obecné povahy, z návrhu nevyplývá, navrhovatel ji poprvé vznesl až při soudním jednání. Odpůrce je přesvědčen, že jde o opatření obecné povahy, neboť změna se vztahuje k rozsáhlejšímu území a blíže nespecifikovanému okruhu vlastníků. Je bez významu, že v daném okamžiku lze určit konkrétního vlastníka dotčených pozemků.

[25] Námitka nepřiměřenosti zásahu byla uplatněna až při jednání soudu. Nadto ji stěžovatel nenamítal ani v procesu pořizování napadeného opatření obecné povahy.

[26] Námitka nedostatečného odůvodnění změny územního plánu rovněž nebyla vznesena v samotném návrhu, krajský soud se jí tak nemohl zabývat. Odpůrce se domnívá, že napadené opatření obecné povahy je odůvodněno dostatečně a přiléhavě. Estetické hledisko není jediným důvodem, hlavním důvodem je komplexní ochrana vodních toků včetně jejich okolí na nejcennějším území města Strakonice.

[27] Za nepřípadné považuje odpůrce odkazy na Pařížskou dohodu a směrnici 2009/28/ES, z nichž není zřejmé, jak s nimi má být rozsudek v rozporu, navíc se nejedná o předpisy, z nichž by vyplývala kritéria posuzovaná zákonnosti opatření obecné povahy.

[28] Nesouhlasí ani s tím, že by stěžovateli zabránil ve vydání územního rozhodnutí. Jedná se o nezávislé postupy odlišných orgánů a odpůrce nebyl při vydávání opatření obecné povahy povinen svůj postup přizpůsobovat tomu, jak probíhá správní řízení o konkrétním projektu.

[29] Námitka překročení zákonné pravomoci nebyla součástí návrhu, nadto není důvodná – v řízení o vydání OOP se konkrétní podoba stavby neposuzuje. Podstatou regulace územním plánem je to, že vždy dochází k vyloučení výstavby určitého druhu na dané ploše či v daném koridoru. Odpůrce vydáním změny územního plánu ani nezasáhl do výkonu státní správy, neboť povolení k nakládání s vodami není správní akt, který by závazně předurčoval způsob využití daného území.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[31] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[32] Stěžovatel vznáší na několika místech kasační stížnosti námitku nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatečném vypořádání jeho námitek a nedostatku důvodů rozhodnutí. Touto námitkou se kasační soud musí zabývat nejdříve, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé k dalšímu věcnému přezkumu.

[33] Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí návrhu stěžovatele, jsou z odůvodnění napadeného rozsudku seznatelné. Soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Konkrétněji Nejvyšší správní soud odůvodní svůj závěr o přezkoumatelnosti napadeného rozsudku spolu s věcným vypořádáním uplatněných námitek.

[34] První námitka stěžovatele míří proti skutečnosti, že krajský soud nepřipustil specifikaci návrhových bodů, ačkoliv některé nepovažoval za dostatečně konkrétní a ani o tom stěžovatele nepoučil. Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto námitku za důvodnou. Krajský soud postupoval zcela dle § 101b odst. 2 s. ř. s., který stanoví, že: „*Návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.*“ Již první podání navrhovatele ze dne 20. 10. 2017 obsahovalo návrhové body dle § 101b s. ř. s., z nichž vyplývalo, proč považuje stěžovatel opatření obecné povahy za nezákonné, krajský soud proto neměl důvod ani možnost vyzvat navrhovatele ke konkretizaci jeho tvrzení. Tímto podáním stěžovatel určil důvody přezkumu opatření obecné povahy krajským soudem, který jimi byl dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán a k nové argumentaci uplatněné při ústním jednání proto správně nepřihlédl.

[35] Stěžovatel tvrdí, že napadená změna územního plánu není materiálně opatřením obecné povahy, protože je zaměřena pouze na něj, a krajský soud pochybil, pokud k této námitce nepřihlédl *ex offo*, neboť z obsahu návrhu je patrné, že proti tomuto nedostatku stěžovatel brojí.

[36] Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že přezkum *ex offo* znamená, že krajský soud zkoumá některé skutečnosti či vady právě i bez námitky. Není tedy třeba, aby účastník řízení takové vady namítal, a soud přesto musí z úřední povinnosti ověřit, zda jimi napadený správní akt netrpí. V případě, že takovou vadu zjistí, je soud povinen napadené rozhodnutí či opatření obecné povahy zrušit.

[37] Otázku, zda je navrhovatelem napadený akt skutečně opatřením obecné povahy, si soud před vlastním věcným přezkumem musí položit vždy, i tehdy, nenamítal-li v tomto směru nic navrhovatel. Pokud by soud zjistil, že o opatření obecné povahy nejde, není možné proti němu brojit postupem dle § 101a odst. 1 s. ř. s. a soud by musel takový návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Z judikatury vyplývá, že není-li výslovně uplatněna námitka, nemusí soud svůj závěr o přezkumu *ex offo* uvést v odůvodnění rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135).

[38] Z toho, že krajský soud v nyní projednávané věci napadené opatření obecné povahy přezkoumal a návrh stěžovatele neodmítl, vyplývá, že neshledal v tomto směru žádný nedostatek napadené změny územního plánu. S takovým, byť implicitním posouzením, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Stěžovatel namítá, že změna územního plánu nesplňuje podmínku obecnosti adresátů, neboť se dotýká pouze jeho. To však není pravdou. Vyloučením staveb malých vodních elektráren na určitém území (části vodních toků) města Strakonice dochází k omezení vůči jakékoliv osobě, která by v budoucnu tento záměr pojala. Jak uvádí i odpůrce, je bez významu, že v době přijetí této změny je možné určit osobu, které se toto opatření dotkne. Obecně totiž dopadá na neurčitý počet subjektů.

[39] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nepostupoval v souladu s algoritmem přezkumu, tak jak byl stanoven ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ani tato námitka však není důvodná. Rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS, který jednotlivé kroky tzv. algoritmu přezkumu popsal, se vztahoval k právní úpravě před 1. 1. 2012. Do té doby dle § 101d odst. 1 s. ř. s. platilo, že soud není vázán důvody návrhu, bylo proto nutné stanovit rámec přezkumu, ve kterém se bude soud pohybovat. Od 1. 1. 2012 nabyla účinnosti novela soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., která mimo jiné § 101d odst. 1 novelizovala tak, že „*při rozhodování* (o zrušení opatření obecné povahy – pozn. NSS) *je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*“ Vzhledem k této změně soud v současné době přezkoumává opatření obecné povahy pouze z důvodů uvedených v návrhových bodech. Algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu by soud aplikoval pouze za předpokladu, že by navrhovatel všechny jeho kroky zahrnul do návrhových bodů (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2012, č. j. 50 A 4/2012 - 97). To se však v projednávané věci nestalo. Proto se Nejvyšší správní soud neztotožňuje ani s námitkou, že i v případě, kdy není opatření obecné povahy v rozporu s hmotným právem, měla by být soudem zjišťována jeho proporcionalita ve vztahu k právům stěžovatele nad rámec návrhových důvodů. Z výše popsaného je zřejmé, že nepřiměřený zásah do práv musí stěžovatel učinit součástí přezkumu tím, že námitku zahrne do návrhových bodů.

[40] Stěžovatel dále považuje odůvodnění krajského soudu ve vztahu k otázce proporcionality zásahu napadeného opatření obecné povahy do jeho práv za nedostatečné a věcně nesprávné. Krajský soud posuzoval zejména soulad změny územního plánu s právními předpisy, které stěžovatel v návrhu na zrušení označil. Je třeba poukázat na skutečnost, že v prvním návrhu ze dne 20. 10. 2017 stěžovatel pouze obecně konstatoval, že změnou územního plánu dochází ke znehodnocení předmětných pozemků pro využití energického potenciálu a tím k majetkové újmě státního podniku, a že má smluvně zajištěno využití předmětných pozemků společností Landreal s. r. o. V doplnění návrhu ze dne 3. 11. 2017 tento bod stěžovatel rozvedl. Popsal, že mu bylo vydáno povolení k nakládání s vodami, jehož využití je změnou územního plánu vyloučeno.

[41] Z tohoto bodu dle Nejvyššího správního soudu vyplývá přesvědčení stěžovatele, že změnou územního plánu bylo zasaženo do jeho práv. Jedná se však o velmi obecnou námitku, stěžovatel nikterak nekonkretizoval, proč se domnívá, že tento zásah je ve vztahu ke sledovanému cíli neproporcionální. Není však na soudu, aby za navrhovatele tyto argumenty domýšlel. Jak již bylo výše uvedeno, přezkum opatření obecné povahy se odehrává v mezích, které svým návrhem navrhovatel stanoví. Krajský soud vypořádal námitku stěžovatele, ovšem v podobné míře obecnosti, v jaké byla uplatněna. Odůvodnění napadeného rozsudku tedy Nejvyšší správní soud nepovažuje za nepřezkoumatelné, věnoval-li se soud zejména otázkám souladu změny územního plánu s právními předpisy, které stěžovatel vymezil a shrnul-li závěrem, že *„upřednostnění zájmů obyvatel města před soukromým zájmem navrhovatele argumentujícím poškozením majetku státu neznamená žádný excesivní zásah, jestliže projednání a přijetí změny územního plánu se uskutečnilo v souladu se stavebním zákonem a nedošlo k porušení stavebního zákona a dalších předpisů, na které se v návrhu odkazuje.“*

[42] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné doplnit, že námitky týkající se zásahu do svých práv neuplatnil stěžovatel v řízení o přijetí změny územního plánu. Nejvyšší správní soud však judikoval, že: *„V případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.“* (viz rozsudek ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43).

[43] V nynější věci je zřejmé, že v nepodání námitek týkajících se zásahu do práv nemohly stěžovateli bránit žádné závažné okolnosti, neboť stěžovatel námitky proti změně územního plánu dne 14. 6. 2017 podal, omezil se však na konstatování rozporu napadené změny s právními předpisy a porušení veřejného zájmu na udržitelný rozvoj. Tyto námitky byly odpůrcem vypořádány a jsou součástí odůvodnění změny územního plánu. Stěžovatel však v rámci námitek netvrdil, že změnou územního plánu bude zasaženo do jeho práv. Nepodáním takových námitek bez objektivních důvodů, které by mu v podání mohly zabránit, se stěžovatel sám zbavil možnosti, aby jeho připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takovéhoto vypořádání rozhodl

soud. Jak plyne z výše uvedeného rozsudku, soud totiž nemůže nahradit prvotní úvahu správního orgánu v otázce přiměřenosti zásahu do práv.

[44] Stěžovatel považuje za nedostatečně vypořádané též námitky týkající se porušení širšího obecného zájmu na podpoře obnovitelných zdrojů energie a s tím související rozpor napadeného opatření obecné povahy s Pařížskou dohodou, směrnicí 2009/28/ES, Národním akčním plánem a Státní energetickou koncepcí. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na body 24 až 28 rozsudku krajského soudu, ve kterých se těmto námitkám věnoval. Uvedl, že je ve veřejném zájmu vytvářet podmínky pro udržitelný rozvoj, jehož součástí jsou příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj i soudržnost společenství obyvatel. Tyto podmínky musí být ve vyváženém vztahu a podpora elektřiny z obnovitelných zdrojů nemá přednost před dalšími hledisky významnými pro udržitelný rozvoj území.

[45] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že i návrhové body stěžovatele týkající se rozporu s právními předpisy byly formulovány toliko v obecné rovině a stěžovatel nikterak nekonkretizoval, s kterými konkrétními ustanoveními by měla být změna územního plánu v rozporu a proč. Odůvodnění krajského soudu proto Nejvyšší správní soud shledal dostatečným.

[46] Námitka nerespektování mezinárodních závazků České republiky a porušení čl. 95 Ústavy, tedy vázanosti soudce při rozhodování zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, také není důvodná. Pařížská dohoda sama o sobě totiž nestanoví smluvním státům konkrétní povinnosti, ale pouze cíl, kterého se státy zavázaly dosáhnout. K jeho dosažení se pak smluvní státy dohodly přijmout určitá opatření. Totéž se týká směrnice 2009/28/ES. Státní energetická koncepce a Národní akční plán pro energii z obnovitelných zdrojů, na které stěžovatel též odkazoval, jsou koncepčními dokumenty, které mapují současný stav odvětví energetiky v České republice, stanovují cíle a prostředky k jejich dosažení. Jedná se však také o obecné formulace a ani tyto dokumenty nestanoví přímo konkrétní regulaci. Nelze z nich tedy dovodit, že stěžovatel by měl bez jakýchkoliv omezení právo na provoz malé vodní elektrárny z titulu obecné podpory využívání alternativních zdrojů energie státem.

[47] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že vydáním předmětného opatření obecné povahy došlo k překročení pravomoci odpůrce. Ačkoliv tato námitka nebyla uplatněna v řízení před soudem, jedná se potenciálně o vadu, ke které je soud povinen přihlédnout ex offo. Krajský soud se k této otázce ve svém rozsudku nevyjádřil, z čehož lze usuzovat, že překročení pravomoci odpůrce neshledal. Bylo-li by tomu tak, byl by totiž povinen napadené opatření obecné povahy zrušit i bez uplatněné námitky, jak již bylo vysvětleno výše. Nejvyšší správní soud ve vydání změny územního plánu také nespatřuje překročení pravomocí odpůrce. Právo obce vydat prostřednictvím zastupitelstva v samostatné působnosti územní plán je zakotveno v § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona, přičemž do tohoto oprávnění spadá i oprávnění již vydaný územní plán změnit. Vymezením nepřípustného využití určité části území zároveň nedošlo ani k překročení věcné působnosti při vydávání změny územního plánu, neboť taková úprava zcela jistě spadá pod vymezení v § 43 stavebního zákona, který uvádí, že územní plán stanoví (mimo jiné) základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného

a prostorového uspořádání, tedy urbanistickou koncepci, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Nejvyšší správní soud tak nemůže přisvědčit ani námitce, že přijetím změny územního plánu došlo k zásahu do výkonu státní správy. Skutečnost, že v rámci přenesené působnosti bylo stěžovateli vydáno vodoprávním úřadem povolení k nakládání s vodami žádným způsobem nelimituje změnu územního plánu. Rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami bylo stěžovateli vydáno v roce 2007, tedy 10 let před přijetím napadené změny územního plánu. Stěžovateli nesvědčí žádné legitimní očekávání, že územní plán nemůže být změněn. Jak již uvedl krajský soud, v průběhu času dochází v území a ve společnosti ke změnám, které musí orgán územního plánování vyhodnocovat a v případě potřeby na ně reagovat. Tak se tomu stalo i v současném případě. Proto i námitka, že přijetím změny bylo zabráněno stěžovateli v jeho investičním záměru, je nedůvodná. Územní plán je nástrojem územního plánování, jež vydává obec v samostatné působnosti, je proto nasnadě, že jeho prostřednictvím se bude obec snažit chránit zájmy svých občanů.

[48] Námitku nedostatečného odůvodnění změny územního plánu vznesl stěžovatel až v řízení o kasační stížnosti, nikoliv v řízení před soudem, Nejvyšší správní soud ji proto vyhodnotil jako nepřípustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. a dále se jí nezabýval.

V. Závěr a náklady řízení

[49] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[50] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[51] Odpůrce měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Náklady v jeho případě tvoří odměna a hotové výdaje zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.]. Soud proto odpůrci přiznal částku 6.200 Kč za dva úkony právní služby zástupce spočívající ve dvou podáních ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 2. 3. a vyjádření k doplnění kasační stížnosti ze dne 30. 5. 2018. Ke dvěma úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce odpůrce ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce odpůrce je plátcem DPH, je proto třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 1.428 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně.

[52] Celkem tedy odpůrci náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8.228 Kč. Stěžovatel je povinen ji uhradit k rukám zástupce odpůrce v přiměřené lhůtě, kterou Nejvyšší správní soud stanovil v trvání 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 31. července 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu