

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Michaely Bejčkové a Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele: **město Klimkovice**, se sídlem Lidická 1, Klimkovice, zast. Mgr. Radimem Kozubem, advokátem se sídlem Dukelských hrdinů 567/52, Praha, proti odpůrci: **statutární město Ostrava**, se sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Ostravy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 9. 2017, čj. 79 A 4/2017-45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Ostravě domáhal zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Ostravy (vydaného usnesením zastupitelstva města ze dne 21. 5. 2014), a to ve třech částech tvořících součást katastrálního území Poruba:

- územní rezerva označená jako URZ 3 o výměře 21,15 ha s předpokládaným způsobem využití *bydlení, občanské vybavení*;
- územní rezerva označená jako URZ 5 o výměře 103,48 ha s předpokládaným způsobem využití *bydlení, občanské vybavení*;
- zastavitelná plocha pro průmyslové využití a smíšenou obytnou funkci P 16 o výměře 19,92 ha s navrženým způsobem využití *lehký průmysl*.

[2] Krajský soud návrh zamítl rozsudkem ze dne 13. 9. 2017. Odpůrce se s navrhovatelovými připomínkami vypořádal přezkoumatelným způsobem: vysvětlil, že plochy URZ 3 a URZ 5 nejsou v rozporu s požadavky Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje; že území lázeňské krajiny není v současné době přesně vymezeno; a že územní plán nevymezil navrženou zástavbu, ale pouze plochy územních rezerv. Vymezení ploch URZ 3 a URZ 5 není neurčité a jejich možné budoucí využití správně řeší textová, a nikoli grafická část územního plánu. Konkrétní využití ploch pak bude určeno až v případné změně územního plánu. V kapitole 6.6.1 textové části územního plánu nenašel krajský soud takové podmínky, k jejichž stanovení je určen až regulační (nikoli územní) plán. Ani tabulka 4a v kapitole 3.2.3 není podrobnou regulací umístění a prostorového uspořádání staveb. Pojmy *nadzemní podlaží*, *podkroví* a *půda* jsou definovány tak, že spolehlivě určují maximální výškovou hladinu zástavby; definice pojmu *nadzemní podlaží ve svažitém terénu* pak brání tomu, aby se terénní rozdíly na vymezené ploše zneužívaly k budování vyšších staveb. Navrhovatel nesdělil, jak byl tvrzeným zasahováním zastupitelstva města Ostravy do procesu pořizování územního plánu dotčen na svých právech; tato námitka je proto bez dalšího nedůvodná.

[3] Krajský soud neshledal důvodnou ani zásadní navrhovatelovu námitku, která poukazovala na rozpor územního plánu (jeho plochy P 16) s vyhláškou Ministerstva zdravotnictví o zdrojích a lázních (jde o vyhlášku č. 423/2001 Sb.; dále o ní bude řeč jako o „lázeňské vyhlášce“). Krajský soud uvedl, že u přírodních léčebných lázní stanovených před rokem 2002 neplatí požadavky na parametry lázeňské krajiny (§ 8 odst. 3 lázeňské vyhlášky) absolutně: pouze je třeba usilovat o to, aby lázeňská krajina naplňovala tyto požadavky *v co největší míře* (§ 12 věta prvá lázeňské vyhlášky). Protože však navrhovatel neuplatnil v průběhu schvalování územního plánu připomínky vztahující se k ploše P 16, neumožnil odpůrci, aby se k této otázce vyjádřil, provedl test proporcionality a své úvahy podrobně zdůvodnil při vypořádání navrhovatelových připomínek. Již proto nemůže být navrhovatel s touto námitkou úspěšný.

II. Kasační stížnost navrhovatele

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost pro nesprávné posouzení právní otázky. Nesouhlasí s tím, jak soud zhodnotil tvrzený rozpor vymezení územních rezerv URZ 3 a URZ 5 s vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Soud se mylně domníval, že podle stěžovatele by možné využití budoucích ploch mělo být uvedeno ve výkresu; argumentace návrhu však směřovala k chybějící provázanosti textové a grafické části a k tomu, že nebylo stanoveno možné budoucí využití ploch. V textové části není definován pojem *městský charakter zástavby*, navíc územnímu plánu nepřísluší určovat, pro jaký typ zástavby jsou územní rezervy určeny. Současně chybí dostatečně určitě stanovené podmínky pro prověření budoucího využití ploch (požadavek přílohy 7 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb.) – těmi může být např. existence infrastruktury, limitů využití území, nových právních předpisů či oblastí krajinného rázu. Nelze proto tvrdit, že konkrétní využití ploch se bude odvíjet teprve od

pokračování

změny územního plánu: bez stanovení potřebných podmínek totiž nelze při změně územního plánu prověřit, jestli bylo zachováno stanovené budoucí využití územní rezervy.

[5] Krajský soud nesprávně posoudil i otázku přípustné míry podrobnosti územního plánu. Územní plán Ostravy se zmiňuje o přípustných stavbách, přitom má stanovit jen podmínky pro další členění ploch na pozemky [viz přílohu č. 7 čl. I odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.]. To, jaké stavby lze na pozemku umístit, stanoví část třetí a čtvrtá vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Samotný územní plán může řešit stavby jen v nezastavěném území (§ 18 odst. 5 stavebního zákona). V tabulce 4a v kapitole 3.2.3 textové části územního plánu je v rozporu s obecným charakterem územního plánu výslovně uvedena *maximální plocha zastavěná jednou budovou*, jakož i objem budov, a kapitola 6.6.1 vymezuje podmínky přípustného využití u konkrétních budov. S přípustnou mírou podrobnosti územního plánu se neslučuje ani podrobné definování částí staveb (nadzemního podlaží, podkroví a půdy). Podstatou zákazu podle § 43 odst. 3 stavebního zákona je i to, aby text neobsahoval podrobnosti, které s ohledem na měřítko není možné zobrazit v grafické části.

[6] Ve vztahu k námitce, která se týkala zásahu do lázeňské krajiny, krajský soud pouze paušálně odkázal na usnesení rozšířeného senátu č. 2215/2011 Sb. NSS, ale konkrétní stěžovatelovy argumenty nijak nehodnotil. Stěžovatel je přesvědčen, že již uplatněním připomínek k plochám URZ 3 a URZ 5 se ohradil proti dotčení lázeňské krajiny a nebylo nutné, aby se výslovně zmiňoval i o ploše P 16. Krom toho tato plocha byla vymezena i předcházejícím územním plánem Ostravy, a stěžovatel se proto domníval, že v procesu pořizování územního plánu nemůže napadat již dříve vymezenou plochu. Především ale pořizovatel územního plánu byl *ze zákona* povinen zabývat se možným zásahem územního plánu (všech jím regulovaných ploch) do lázeňské krajiny, bez ohledu na to, jestli jej na to někdo upozornil ve své námitce či připomínce. Krajskému soudu v přezkumu nebránila ani případná právní jistota dalších účastníků (o níž se zmiňuje usnesení rozšířeného senátu), protože žádná konkurenční námitka či připomínka třetí osoby nebyla vznesena.

[7] Konečně stěžovatel podle svého přesvědčení řádně tvrdil, jak pořizovatel územního plánu zasahoval do procesu pořizování. Podmínkou důvodnosti této námitky nebylo dotčení stěžovatele na jeho právech.

[8] Stěžovatel proto žádal, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost není důvodná.

III.A Vztah mezi textovou a grafickou částí územního plánu;

přípustná podrobnost územního plánu

[11] Krajský soud nepochybil při hodnocení námitky týkající se textového a grafického vymezení územních rezerv URZ 3 a URZ 5. Stěžovatel trvá na tom, že vymezení těchto ploch ve výkresech grafické části není dostatečně provázáno s jejich vymezením v textové části; krajský soud však správně poukázal na rozdílné funkce, jaké mají podle vyhlášky č. 500/2006 Sb. tyto části územního plánu plnit.

[12] V rozsudku ze dne 8. 1. 2010, čj. 2 Ao 1/2009-74, jehož se stěžovatel dovolává, se NSS zabýval nesouladem mezi grafickou a textovou částí územního plánu. Ten spočíval v tom, že podle textové části se změna územního plánu č. 1/128, označená funkčním využitím „S" (sportovní hřiště základní školy), týkala pozemků A a B, kdežto v grafické části bylo změně č. 1/128 přiřazeno funkční využití „Š", týkala se především pozemku B a zasahovala i do pozemků C, D a E. Pozemek C patřil navrhovatelce, která z textové části nijak nevyrozuměla, že se změna týká i jí. NSS proto zrušil napadenou změnu územního plánu, protože založila nejistotu ohledně toho, k jakému účelu je pozemek vlastně určen.

[13] V této věci soud nespatřuje žádnou podobnost s věcí 2 Ao 1/2009. Vymezení a účelové určení ploch URZ 3 a URZ 5, jak je obsaženo v textové a grafické části územního plánu, je vnitřně nerozporné, textová a grafická část se vzájemně doplňují. Při srovnávání obou částí územního plánu nevznikají žádné pochyby o tom, jak (jakým typovým způsobem) město Ostrava hodlá s těmito plochami v budoucnu naložit.

[14] V textové části nyní přezkoumávaného územního plánu (kapitola 3.2.4) se uvádí, že mezi územní rezervy patří i *plochy pro výhledovou městskou zástavbu umístěné mimo zastavěné území obce*. Je pravda, že pojem *městská zástavba* není nijak definován, soud v tom však nespatřuje nezákonnost. Není účelné trvat na tom, aby *každý* pojem použitý v územním plánu byl současně i definován: konkrétně pojem *městská zástavba* zde podle NSS nemá žádný určitý (skrytý) význam, znamená prostě *zástavbu* (která bude rozšiřovat dosavadní zastavěné území města Ostravy, proto tedy *městská zástavba*). Podstatnější pro představu o úmyslech, jaké město Ostrava s těmito plochami má, je *předpokládaný způsob využití* v tabulce č. 5 – v tomto případě je to *bydlení, občanské vybavení*.

[15] Stěžovatelova argumentace se navíc jeví i jako vnitřně rozporná: vytýká územnímu plánu to, že z něj neplyne konkrétnější účel, ke kterému mají být plochy v budoucnu užity (neboť nejsou stanoveny podmínky pro prověření možného budoucího užití) – ale současně jej kritizuje za to, že vůbec nějak (tedy i ve variantní podobě – *občanské vybavení, bydlení a občanské vybavení, bydlení v rodinných domech, bydlení v bytových domech*) určuje, pro jaký typ zástavby jsou územní rezervy určeny.

[16] Příloha 7 čl. I odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 500/2006 Sb. stanoví, že *pokud je to účelné, textová část územního plánu dále obsahuje vymezení ploch a koridorů územních rezerv a stanovení možného budoucího využití, včetně podmínek pro jeho prověření*. Stěžovateli vadí, že územní plán neobsahuje žádné *podmínky k prověření*, a není tak zřejmé, na základě čeho bude v budoucnu vybráno jedno z možných užití ploch. Je však třeba zdůraznit, že citované ustanovení začíná slovy „*pokud je to účelné*". Je tedy zcela na pořizovateli územního plánu, zda vůbec zahrne do územního plánu plochy územních rezerv, a pokud

tak učiní, je opět na něm, zda (a nakolik konkrétně) stanoví podmínky pro prověření možného budoucího využití. Okolnosti, které stěžovatel namátkou uvádí jako žádoucí *podmínky pro prověření budoucího využití* (infrastruktura, limity využití území, nové právní předpisy či oblasti krajinného rázu), jsou velmi obecné, a i kdyby zde byly uvedeny, není soudu zřejmé, jak by se tím zvýšila pravděpodobnost, že v budoucnu na plochách vznikne např. *bydlení v rodinných domech*, a nikoli *bydlení v bytových domech*. Jak správně podotkl krajský soud, konkrétní podobu využití ploch určí až nový územní plán, jehož projednávání se stěžovatel bude moci účastnit.

[17] Správně se krajský soud vypořádal i s otázkou přípustné míry podrobnosti územního plánu. Stěžovatel se dovolává přílohy č. 7 čl. I odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., ale bere si z ní jen to, co se mu hodí. Textová část územního plánu podle tohoto ustanovení obsahuje

- *stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě*
- *stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití).*

[18] Stěžovatel má za to, že územní plán může jen členit plochy na pozemky [§ 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. v návaznosti na § 43 odst. 3 stavebního zákona] a nesmí jít v míře podrobnosti dále, především nesmí řešit umísťování staveb. Výše citované ustanovení stěžovatel celé uvedl i ve své kasační stížnosti, ale zaměřil se jen na ty jeho pasáže, které ve své citaci podtrhl (*stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona*), a z toho dovozuje, že ve vztahu ke stavbám musí územní plán obecně mlčet, nehodlá-li zpřísnit podmínky pro jejich umísťování jinak stanovené v § 18 odst. 5 stavebního zákona. To ale není pravda – vždyť druhá část přílohy č. 7 čl. I odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb. (výše uvedená pod druhou odrážkou) se výslovně zmiňuje o *zástavbě*, tj. o stavbách, a umožňuje územnímu plánu, aby stanovil jak žádoucí výšku a charakter budoucích staveb, tak žádoucí velikost a intenzitu využití stavebních pozemků.

[19] Napadený územní plán v kapitole 6.6.1 textové části (*Lehký průmysl*) se o zástavbě zmiňuje těmito slovy: *Zástavba tohoto funkčního využití je charakteristická průmyslovými objekty velkého objemu s technologií o nízké nebo střední vydatnosti. Nové stavby musí svým objemovým a výrazovým řešením odpovídat charakteru zástavby převládající funkce a vhodně ji doplňovat.* Dále se v položkách *Hlavní využití, Přípustné využití* a *Podmíněně přípustné využití* uvádějí typové příklady (mj.) staveb, které zde mohou být umístěny. Tato ustanovení jsou dostatečně obecná; ostatně formulace, podle níž musí nové stavby svým objemem a výrazem odpovídat charakteru zástavby převládající funkce, se opakuje v úvodu

prakticky všech podkapitol zahrnutých v kapitole 6 textové části (*Podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití*), nejde tedy o nic specifického právě pro kapitolu 6.6.1. Tato kapitola nevymezuje podmínky přípustného využití u konkrétních budov, jak stěžovatel tvrdí: pouze stanoví (a to povětšinou demonstrativním výčtem), jaké (typově) budovy mohou v budoucnu vznikat na plochách výroby a skladování určených pro lehký průmysl.

[20] Tabulka 4a v kapitole 3.2.3 textové části stanoví mj. maximální plochu zastavěnou jednou budovou (25 000 m^2) na plochách určených pro lehký průmysl. Ani to není v rozporu s pravidlem přílohy č. 7 čl. I odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., podle nějž může územní plán – vedle demonstrativně vypočtené výškové regulace staveb a jejich charakteru – jistě stanovit i maximální plošnou či objemovou regulaci.

[21] Ani rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009-82, se v této věci nemůže uplatnit. Podle něj nelze s úspěchem proti územnímu plánu vznášet námitky, které míří na ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. vztahující se k umísťování staveb, tj. k regulačnímu plánu či až k územnímu řízení, a nikoli k územnímu plánování. Teprve v regulačním plánu nebo - není-li jej - v územním rozhodnutí se stanoví podrobné podmínky pro umístění stavby; tyto podrobné podmínky tak podle rozsudku nelze hledat v územním plánu. V nyní projednávané věci ovšem územní plán neobsahuje žádné podrobné podmínky, které by sem nepatřily, jak už bylo vysvětleno.

[22] V části kasační námitky týkající se pojmů *nadzemní podlaží, podkroví a půda* se stěžovatel omezil na tvrzení, že jejich definice jsou příliš podrobné, a naopak nijak nereagoval na pečlivý výklad těchto pojmů, který krajský soud provedl na str. 14–15 svého rozsudku. K takto strohému tvrzení se tedy NSS nemůže nijak vyjádřit. Nelze souhlasit ani s tím, že pokud nelze určité skutečnosti zobrazit graficky, neměly by se objevit ani v textové části územního plánu. Soud opakuje (srov. odst. [11]), že textová a grafická část plní různé funkce a úplná představa o pravidlech, která územní plán stanoví, vzniká až spojením těchto dvou odlišných částí.

III.B Přiměřenost zásahu do lázeňské krajiny

[23] NSS neshledal důvodnou ani námitku, podle níž se krajský soud měl zabývat jeho argumenty (napadajícími vymezení plochy P 16 pro lehký průmysl a negativní dopad plochy na lázeňskou krajinu města Klimkovic) navzdory tomu, že stěžovatel tyto argumenty neuplatnil při projednávání územního plánu.

[24] Krajský soud poukázal na usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, v němž se rozšířený senát NSS zabýval důsledky procesní pasivity navrhovatele při projednávání územního plánu v navazujícím soudním řízení. Rozšířený senát zdůraznil, že důvody a okolnosti případné procesní pasivity budou vždy individuální. Například při opakovaném veřejném projednání návrhu už navrhovatel nevznese námitku, kterou uplatnil při prvním projednávání; nebo je při schvalování návrhu vyhověno námitkám třetí osoby a územní plán je schválen v jiné podobě, na kterou už navrhovatel nebude moci zareagovat; nebo původní vlastník žádné námitky neuplatnil, ale důsledky územního plánu dopadnou na jeho právního nástupce, který se stal vlastníkem až po schválení územního plánu. Tyto okolnosti tedy nemohou být důvodem pro odmítnutí

pokračování

návrhu kvůli nedostatku procesní legitimace navrhovatele; soud by se však jimi měl zabývat při zkoumání legitimace věcné (tedy při zkoumání důvodnosti návrhu) a měl by vždy konkrétně zvažovat, zda a do jaké míry bude moci navrhovatel uspět s námitkami poprvé uplatněnými až před soudem.

[25] Krajský soud ve svém rozsudku zrekapituloval obsah připomínky ze dne 16. 11. 2012, kterou stěžovatel uplatnil k návrhu územního plánu. Ve vztahu k lázeňské krajině, tj. k území využívanému v souvislosti s lázeňskou léčbou (území ve vzdálenosti 4 až 8 km okolo přírodních léčebných lázní Klimkovice), stěžovatel v připomínce pod bodem 2 citoval § 8 odst. 2 a 3 lázeňské vyhlášky a upozornil na to, že *území určené k zástavbě rodinnými domy se nachází právě v dosahu 4 až 5 km od lázní*. Protože plocha P 16 byla vymezena pro lehký průmysl, a naopak plochy URZ 3 a URZ 5 byly určeny jako územní rezerva pro *bydlení, občanské vybavení*, je zřejmé, že připomínka ze dne 16. 11. 2012 mířila proti plochám URZ 3 a URZ 5.

[26] V bodu 1 připomínky ze dne 16. 11. 2012 stěžovatel uvedl, že *zástavbou podél silnice II/647 dojde k zásahu do míst s výhledy do krajiny, zvláště pak k zaclonění výhledu na dominantu Klimkovická sanatoria.* Bude tak *narušeno harmonické sepětí s okolní krajinou a tím bude významně změněn krajinný ráz území a znehodnocena tato část krajiny kolem k. ú. Klimkovice.* Z formulace připomínky není zcela patrné, na kterou z ploch (P 16, URZ 3, URZ 5) míří; podle obsahu se však připomínka jednoznačně týká výhledu do krajiny [stěžovatel se zde výslovně dovolává § 8 odst. 1 písm. d) lázeňské vyhlášky, která pro vytvoření a zachování specifického charakteru lázeňského prostředí požaduje *harmonické sepětí architektonických a urbanistických řešení s okolní krajinou*], nikoli využívání lázeňské krajiny v okruhu 4 až 8 km okolo přírodních léčebných lázní pro terénní léčbu ve smyslu § 8 odst. 3 lázeňské vyhlášky [*Území využívané v souvislosti s lázeňskou léčbou do vzdálenosti 4 až 8 km okolo přírodních léčebných lázní (lázeňská krajina) musí poskytovat podmínky pro terénní léčbu, případně jinou řízenou fyzickou zátěž a umožňovat volbu klimatických protikladů, kterými jsou střídání závětrných úseků s cestami v otevřené krajině a stinných míst s polohami na slunci, střídání krajinných partií (například louky, skupiny stromů)*].

[27] Krajský soud tedy správně uzavřel, že při projednávání územního plánu stěžovatel nevznesl žádné konkrétní výhrady vztahující se k využívání lázeňské krajiny. Teprve v návrhu ke krajskému soudu stěžovatel namítl, že územní plán nijak neřeší střet ploch URZ 3, URZ 5 a P 16 s lázeňskou krajinou, která musí mít určitou kvalitu a musí splňovat podmínky stanovené v § 8 odst. 3 lázeňské vyhlášky. I NSS má za to, že tato námitka nemůže být již jen z tohoto důvodu úspěšná. Krajský soud neodbyl tuto námitku pouhým odkazem na usnesení rozšířeného senátu – naopak vysvětlil, že tento typ námitky přináší nutnost poměřovat střet různých zájmů a zkoumat proporcionalitu přijatého řešení. Právě ve vztahu k tomuto (poslednímu, pátému) kroku tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (srov. č. 740/2006 Sb. NSS) je tak třeba důsledně trvat na tom, aby navrhovatel sdělil své výhrady již při přijímání územního plánu. Jen tak na ně může pořizovatel územního plánu konkrétně zareagovat a do odůvodnění územního plánu promítnout všechny své úvahy o tom, jak zvážil různé zájmy a proč považuje přijaté řešení za přiměřené a nejvhodnější.

[28] Stěžovatel však svou připomínku ze dne 16. 11. 2012 formuloval způsobem, který pořizovateli územního plánu neumožnil tyto úvahy provést; nemůže proto nyní územnímu plánu vyčítat, že nepředjímal stěžovatelovu nespokojenost s dopadem územního plánu na využívání lázeňské krajiny a že z vlastní iniciativy tuto otázku dopodrobna neřešil. Jak uvedl již rozšířený senát, řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy „*není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území: tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány*“. Soud pak může zkoumat jen to, co zkoumal již správní orgán, a nejvíce to platí právě při hodnocení proporcionality přijatého řešení.

[29] Krajský soud v intencích usnesení rozšířeného senátu zkoumal i to, zda stěžovateli něco (viz odst. [24]) nebránilo v uplatnění argumentů vztahujících se k využití lázeňské krajiny již při projednávání územního plánu. Zjistil, že stěžovatel se aktivně účastnil projednávání územního plánu, vznesl připomínku (viz odst. [25], [26]), v důsledku jeho aktivity proběhlo dohodovací řízení a k věci se vyjádřil Český inspektorát lázní a zřídel. V návaznosti na to zaslal stěžovatel pořizovateli územního plánu další vyjádření, v němž se ale opět zabýval jen *zástavbou, v jejímž důsledku budou nevhodně propojena obě města* (tj. Ostrava a Klimkovice). Vyjádření se přitom týkalo ploch URZ 3 a URZ 5, které byly navrženy a také schváleny jako územní rezervy, tj. nikoli jako plochy, na nichž se má bez dalšího stavět. Stěžovatel měl tedy dostatek možností sdělit pořizovateli územního plánu své vlastní představy o regulaci území, včetně míry, v jaké by měla být chráněna lázeňská krajina; tyto možnosti ale plně nevyužil.

[30] Bez významu je to, zda plocha P 16 (jejíž dopady na lázeňskou krajinu nyní stěžovatel nově napadl v řízení před soudem) byla vymezena i předcházejícím územním plánem. Tvrzení, podle nějž si stěžovatel myslel, že již dříve vymezenou plochu nemůže před správním orgánem napadat, je i nelogické – současně si totiž myslel, že naopak před správním soudem ji napadat může, což je v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu (viz odst. [28]).

[31] Stěžovatel dále tvrdí, že se územní plán měl vypořádat s tím, jak zasáhne do lázeňské krajiny, i bez podnětu zvenčí. Je pravda, že pořizovatel územního plánu má i bez návrhu dbát na to, aby územní plán byl v souladu se zákonem (to pak soud zkoumá ve čtvrtém kroku tzv. algoritmu). V nynější věci ale nejde o prostý soulad se zákonem, resp. o jednoduchou polaritu *je to podle zákona x je to proti zákonu*, nýbrž o to, že zásah do lázeňské krajiny může probíhat s různou intenzitou – malou i velkou – a stále bude v mezích zákona. Přiměřenost zásahu se pak zkoumá v pátém kroku tzv. algoritmu. Podle § 12 lázeňské vyhlášky se *v přírodních léčebných lázních, které byly stanoveny podle dříve platných právních předpisů a které nesplňují požadavky stanovené v § 8 až § 11 (*to je případ lázní Klimkovice*), při vytváření životního prostředí a při zajišťování jejich vybavení postupuje tak, aby tyto požadavky byly respektovány v co největší míře*. Je především v zájmu dotčených osob, aby pořizovateli územního plánu samy sdělily, jakou míru zásahu do lázeňské krajiny považují za přijatelnou, a aby k tomu přednesly argumenty. Na takto konkrétní argumentaci pak musí pořizovatel reagovat a jeho úvahy pak může soud přezkoumat.

[32] Konečně není ani namístě tvrdit, že krajský soud mohl a měl přezkoumat, zda je zásah územního plánu do lázeňské krajiny přiměřený, protože v řízení nevystupoval nikdo

třetí s protichůdným zájmem. O třetích osobách a jejich právní jistotě se zmínil rozšířený senát v usnesení č. 2215/2011 Sb. NSS. Uvedl, že by nebylo obecně správné vycházet při soudním přezkumu vstříc navrhovatelům, kteří byli při projednávání územního plánu pasivní, a rušit k jejich námitkám územní plán, který přitom jiné (při projednávání aktivnější) dotčené osoby už přijaly za svůj. Tato úvaha ale neznamená, že by projednávání územního plánu vždy muselo vytvářet proti sobě stojící dotčené osoby s opačným zájmem (často to bude tak, že každá dotčená osoba se bere za svůj zájem, který se ani nemusí nijak protnout se zájmy ostatních) - a už vůbec neznamená, že by se požadavky soudu na procesní aktivitu navrhovatele již při projednávání územního plánu nějak zmírňovaly, pokud tu nevystupuje žádná osoba s opačným zájmem. Poznámka rozšířeného senátu byla spíše obecná a nic nemění na tom, že pokud se chce navrhovatel od soudu domoci přezkumu přiměřenosti územního plánu, musí nejprve toto téma sám vnést do projednávání územního plánu.

III.C Zásahy zastupitelstva do pořizování územního plánu a dotčení stěžovatele na právech

[33] NSS souhlasí s krajským soudem i v tom, že stěžovatel v tomto bodě neuvedl, jak byl „*zásahem zastupitelstva do pořizování územního plánu*“ dotčen na svých právech, a proto tato námitka nemohla obstát. Stěžovatel ve své replice před krajským soudem usoudil na zásahy zastupitelstva z této formulace v odůvodnění územního plánu: „*Při tomto mapování vycházel zpracovatel i z usnesení zastupitelstva města, které posoudilo v průběhu prací na návrhu územního plánu uplatněné návrhy na změny současného územního plánu.*“ Netvrdil však, jak se tyto zásahy dotkly jeho práv či jak se konkrétně projevily ve vymezení ploch, které jemu osobně vadí (tj. ploch URZ 3, URZ 5, P 16), a netvrdí to ani v kasační stížnosti: zde pouze cituje rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, který se ale týkal skutkově podstatně odlišné věci (zastupitelstvo v oné věci nepostupovalo podle § 54 odst. 2 a 3 stavebního zákona – tj. nevydalo územní plán, nevrátilo jej pořizovateli se svými pokyny k úpravě ani předložený návrh nezamítlo –, nýbrž územní plán vydalo a současně schválilo pokyny k jeho úpravě).

[34] Podmínka dotčení na právech jako základní podmínka věcné legitimace navrhovatele plyne z § 101a odst. 1 s. ř. s., jak to uvedl již krajský soud. Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, stejně jako další řízení před správními soudy, neslouží k obecnému dozoru nad zákonností postupu orgánů veřejné správy, ale k ochraně veřejných subjektivních práv osob, která byla postupem orgánů konkrétně a individuálně dotčena. Stěžovatel tento fakt pouze popírá, nemá však pro to žádnou oporu.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení; odpůrci pak v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 18. dubna 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu