

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatele: **V. R.,** zast. Mgr. Martinem Škrabalem, advokátem se sídlem Jánský vršek 13, Praha 1, proti odpůrci: **Město Desná,** se sídlem Krkonošská 120, Desná, zast. Mgr. Miroslavem Dongresem, advokátem se sídlem Dolní náměstí 679/5, Jablonec nad Nisou, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 18. 1. 2017, č. j. 64 A 5/2016 - 158,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **je povinen** uhradit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 4114 Kč; uvedenou částku je povinen uhradit k rukám právního zástupce navrhovatele Mgr. Martina Škrabala do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se odpůrce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení výroku I. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno opatření obecné povahy – územní plán obce města Desná, schválený usnesením zastupitelstva č. 3.1.3. ze dne 20. 4. 2016, v části týkající se pozemku parc. č. X, který byl územním plánem zařazen do kategorie ploch NSzp – smíšené nezastavitelné území – zemědělské, přírodní.

[2] Navrhovatel se domáhal zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu města Desná, který byl schválen zastupitelstvem města dne 20. 4. 2016, č. 3.1.3. (dále jen „územní plán“), konkrétně části týkající se jeho pozemků parc. č. X všech v k. ú. X, které byly územním plánem zařazeny do kategorie ploch NSzp – smíšené nezastavitelné území – zemědělské, přírodní. Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem shora uvedených pozemků. Předeslal, že pozemek parc. č. X sice nebyl v předchozím územním plánu (*pozn. soudu* Územní plán sídelního útvaru Desná – dále také jen „ÚPNSÚ“) vymezen jako zastavitelný,

nicméně v důsledku usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 29. 3. 2000, a to na základě předchozího posouzení Správy CHKO Jizerské hory ze dne 13. 10. 1999 a zpracovatele územního plánu Ing. arch. U. ze dne 25. 1. 2000, byla pro uvedený pozemek zastupitelstvem schválena výjimka z regulativů funkčního a prostorového uspořádání tvořících závaznou část územního plánu, a proto bylo možné na uvedeném pozemku umístit stavbu. Pozemek byl v rámci zadání územního plánu zařazen v ploše III-Z19, která byla vymezena jako plocha SR – smíšená obytná – rekreační, tj. plocha zastavitelná. Navrhovatel nesouhlasil s tím, že návrh územního plánu obce Desná byl na základě společného jednání upraven tak, že byl pozemek parc. č. X zařazen do plochy NSzp – smíšené nezastavitelné území – zemědělské, přírodní, a to po společném jednání, na základě stanoviska Správy CHKO Jizerské Hory ze dne 12. 12. 2011. Navrhovatel podal na veřejném zasedání konaném dne 29. 6. 2015 námitky proti vynětí pozemku ze zastavitelné plochy, kterým nebylo vyhověno.

[3] Navrhovatel mimo jiné namítl, že k vydání opatření obecné povahy došlo k rozporu se zákonem, neboť nebyly řádně vypořádány jeho námitky rozporující obsah stanoviska CHKO Jizerské hory ze dne 12. 12. 2011; námitky nebyly předloženy odpůrcem k vypořádání příslušnému dotčenému orgánu státní správy, tedy Správě CHKO Jizerské hory; posoudili je pouze pořizovatel a zastupitelstvo. Důvodem nevyhovění námitce byl přitom pouze obsah stanoviska CHKO Jizerské hory, které bylo zpracováno v návaznosti na společné jednání o návrhu opatření obecné povahy, tedy ve fázi před podáním předmětné námitky. Navrhovatel rozporoval procesní postup odpůrce, jímž bylo pouze odkázáno na stanovisko Správy CHKO Jizerské hory z roku 2011, s jehož obsahem se navrhovatel neztotožnil. Absence odborného posouzení jeho námitky dotčeným orgánem státní správy způsobuje dle navrhovatele věcnou nepřezkoumatelnost územního plánu. Navrhovatel dále namítl, že odpůrce vydaným územním plánem upřednostnil veřejný zájem nad zájmem soukromým, došlo tedy k porušení § 18 odst. 2 stavebního zákona, v rozhodnutí o námitce s výjimkou ochrany přírody a krajiny nebyly řádně uvedeny veřejné zájmy, pro které nebylo námitce vyhověno. Navrhovatel k rozporu s cíli ochrany krajiny, potažmo k rozšiřování zástavby namítl, že nedošlo k žádné změně skutkových a právních okolností mezi vydáním stanoviska Správy CHKO JH Liberec ze dne 13. 10. 1999, která posoudila otázku rozšíření zástavby do krajiny umístěním staveb ve vztahu k předmětnému pozemku a stanoviskem Správy CHKO Jizerské hory z roku 2011; pokud správní orgán vydá stanovisko, které je rozdílné od stanoviska předchozího, musí uvést důvody této změny ve vztahu ke konkrétním pozemkům, což se ve stanovisku Správy CHKO z roku 2011 ve vztahu k pozemku parc. č. X, resp. ploše III-Z19 nestalo.

[4] Krajský soud vyhověl návrhu navrhovatele v námitce nepřezkoumatelnosti územního plánu ve vztahu k pozemku parc. č. X. Konstatoval, že nepřezkoumatelnost daná nedostatkem důvodů rozhodnutí o námitce navrhovatele, brání soudu, aby napadený územní plán v této části posoudil z hlediska souladu s hmotným právem a přiměřenosti přijatého řešení daného území územním plánem; bude totiž nejprve na odpůrci, aby námitku navrhovatele ve vztahu k funkčnímu zařazení pozemku par. č. X, včetně věcných výhrad proti stanovisku dotčeného orgánu státní správy a námitek rozporu s hmotným právem a diskriminace, řádným způsobem vypořádal. Další námitky neshledal důvodné, konstatoval, že opatření obecné povahy bylo přijato zákonem stanoveným způsobem;

výhradám navrhovatele ohledně zařazení ostatních pozemků nepřisvědčil a v tomto rozsahu žalobu výrokem II. zamítl.

[5] Stěžovatel proti výroku I. napadeného rozsudku, jímž krajský soud zrušil opatření obecné povahy - územní plán obce města Desná, schválený usnesením zastupitelstva č. 3.1.3. ze dne 20. 4. 2016, v části týkající se pozemku parc. č. X, podal kasační stížnost, v níž uplatňuje důvody dle § 103 písm. a) a b) s. ř. s. Poukazuje na to, že proces pořízení probíhal zcela legálním způsobem, což konstatoval i krajský soud. Etapy procesu pořízení územního plánu byly řešeny s ohledem na veřejný zájem v souladu s cíli a úkoly územního plánování, ve shodě se stanovisky dotčených orgánů; tato stanoviska byla známa již po společném jednání o návrhu územního plánu podle § 50 stavebního zákona, z nichž vyplýval nesouhlas k vymezení zastavitelné plochy III-Z19. Všechny podklady byly k dispozici při veřejném projednání územního plánu, navrhovatel měl možnost se k nim vyjádřit, popř. vyjasnit své názory; to neučinil. Navrhovatel podal námitky, které směřují k tomu, že předmětná plocha III-Z19 byla zařazena jako zastavitelná. K podaným námitkám bylo vydáno AOPK ČR Správou CHKO Jizerské hory stanovisko dne 12. 10. 2015 a koordinované stanovisko Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 13. 10. 2015. Oba tyto orgány se vyjádřily neměnně. Následně byl vypracován návrh rozhodnutí o námitkách, který byl postoupen dotčeným orgánům k uplatnění stanoviska k návrhu; tyto orgány se vyjádřily tak, že nemají proti znění odůvodnění žádné výhrady. Na základě takto zpracovaných připomínek dotčených orgánů předložil pořizovatel zpracované rozhodnutí o námitce (formou opatření obecné povahy) ke schválení zastupitelstvu stěžovatele; to územní plán s námitkami a jejich odůvodnění schválilo. O všech dokumentech navrhovatel věděl, jak plyne z e-mailové komunikace mezi jeho právním zástupcem a pořizovatelem.

[6] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách, neboť v jeho odůvodnění je zcela konkrétně uvedeno, proč nelze navrhovateli vyhovět. Stěžovatel má tyto důvody za tak konkrétní a jednoznačné, v souladu s § 53 odst. 4 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ze strany navrhovatele se jedná pouze o polemiku s výstupy orgánů. Pořizovatel vzhledem k neměnným názorům dotčených orgánů zmínil pouze původní stanoviska, když do vlastního odůvodnění pak zapracoval věcnou argumentaci ze stanoviska dotčených orgánů. V tomto bodě pak připomíná, že původní stanoviska byla veřejně dostupná a navrhovatel se s nimi mohl seznámit. Zákon pořizovateli nepřikazuje, aby opsal stanoviska, ba naopak ty mají sloužit pouze jako podklad. Na vydaný územní plán je potřeba nahlížet jako na celek, kdy jednotlivá stanoviska se navzájem doplňují a vyjadřují se ke všem územím natolik jednoznačně, že odstraňují jakýkoliv rozpor.

[7] Stěžovatel s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. pl. ÚS 30/06, ze dne 22. 5. 2007 považuje požadavek krajského soudu za přepjatý formalismus. Požadavky vznášené navrhovatelem resp. krajským soudem vůči stěžovateli, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami navrhovatele k pozemku p. č. X proti územnímu plánu jsou přemrštěné, ohrožují funkčnost územního plánování a přispívají k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů, což lze hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu. Jak postup pořizování územního plánu, tak samotné

vypořádání s námitkami navrhovatele při tvorbě územního plánu, taktéž námitky proti stanoviskům dotčených orgánů, bylo důkladné a odpovídající zákonnému znění, transparentní proces přijetí ve všech fázích zajišťoval účast navrhovatele, tedy možnost veřejné kontroly.

[8] Krajský soud dle stěžovatele neposuzoval problematiku jako celek, neboť se měl zabývat pouze těmi vadami, které by mohly fakticky ovlivnit, resp. změnit rozhodnutí. Z provedeného dokazování před krajským soudem jasně vyplynula neměnnost stanovisek dotčených orgánů, které nemůže stěžovatel svévolně měnit. V případě finálního úspěchu navrhovatele, bude stěžovatel nucen zahájit proces pořízení změny územního plánu dle § 55 odst. 3 stavebního zákona. Je nutné podotknout, že ve vztahu ke stanovení funkčního využití předmětné plochy stále platí nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů, která se mohou měnit jenom na základě nově doložených skutečností. Stěžovateli nejsou známy ve vztahu ke stanovení funkčního využití plochy nové či jiné skutečnosti k posouzení této plochy. Podrobnější odůvodnění námitky navrhovatele (detailnost vypořádání/posouzení) tudíž nebude mít žádný vliv na stanovení funkčního využití předmětné plochy. Je stoprocentně jisté, že ve věci navrhovatele bude plocha (p. p. č. X) vymezena s ohledem na stanoviska dotčených orgánů stejným způsobem, jako je nyní vymezena v platném územním plánu obce Desná. Jakkoli stěžovatel nehodlá předjímat, tak bude tímto novým procesem blokováno rozhodování v předmětné ploše.

[9] Krajský soud při posuzování sporu mezi navrhovatelem a stěžovatelem dle stěžovatele nesprávně nadřadil právo navrhovatele nad právo stěžovatele na samosprávu, čímž došlo k zásahu za hranicí proporcionality.

[10] Stěžovatel je přesvědčen, že procesem přijetí územního plánu nebylo porušeno žádné subjektivní právo navrhovatele, které může být založeno jen územním rozhodnutím nebo stavebním povolením. Stěžovatel nerozporuje, že právo vlastnit pozemek je ústavně zaručeným právem, avšak dle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, vlastnictví zavazuje, nesmí být zneužito na újmu druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy; využití pozemků bývá omezeno veřejnou mocí. To znamená, že je třeba odlišit právo na vlastnictví pozemku a právo pozemek zastavět, neboť jedno neznamená automaticky druhé. Jednání navrhovatele považuje stěžovatel za obstrukční, poukazuje na to, že navrhovatel za dobu 15 let nepodal ani jednu žádost, která by naznačovala změnu využití pozemku. I z toho důvodu označuje stěžovatel výsledek krajského soudu, který bazíruje na procesních vadách rozhodnutí o námitkách, za formalisticky nepřiměřený. Ačkoliv krajský soud v odůvodnění rozhodnutí cituje nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, ze dne 7. 5. 2013, tak se jím neřídí a i nadále vznáší formální požadavky odůvodnění námitek poměrně rigidním způsobem.

[11] Nad rámec podstaty hlavních důvodů kasační stížnosti uvádí stěžovatel, že krajský soud zrušil opatření obecné povahy, územní plán obce města Desná, v části týkající se pozemku parc. č. X. Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné a technické infrastruktury, vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná

opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Základní jednotkou územního plánu je plocha. Plocha p. p. č. X k. ú. X (dříve plocha vymezená v návrhu územního plánu ve smyslu § 50 stavebního zákona) je součástí nezastavěného území ve funkčním využití – „Smíšené nezastavěného území – zemědělské, přírodní" a pokud chtěl krajský soud část územního plánu rušit, měl uvést ve výroku I. rozsudku právě plochu, která je ve funkčním využití – „Smíšené nezastavěného území – zemědělské, přírodní" a to v rozsahu p. p. č. X k. ú. X. Toto stěžovatel však považuje pouze za vadu terminologie soudu. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že zruší rozsudek krajského soudu a věc mu vrátí zpět k dalšímu řízení.

[12] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že je celá založena na neodůvodněném předpokladu, že zrušení územního plánu soudem je pouze formální krok a bez ohledu na výtky uvedené v návrhu navrhovatele i napadeném rozhodnutí musí nepochybně pořizovatel a stěžovatel v případě přijímání nového územního plánu dospět ke stejným věcným závěrům, tudíž ke stejnému výsledku. Stěžovatel pak celý obsah výtek uvedených v odůvodnění napadeného rozhodnutí zjednodušuje do té roviny, že údajně sice nevypořádal námitky navrhovatele správně, ale to toliko po formální stránce, a předjímá, že jejich vypořádání bude muset být následně i v případě aplikace formálně správného postupu věcně stejné, a to výhradně s odkazem na stanovisko Správy CHKO Jizerské hory č. j. SR/1151/JH/2011-15, ze dne 12. 10. 2015 (dále jen „stanovisko"). Toto zjednodušení je však značně zavádějící a matoucí. Předně nelze přisvědčit stěžovateli v tom směru, že „*je stoprocentně jisté, že ve věci navrhovatele bude plocha (p. p. č. X) vymezena s ohledem na stanoviska dotčených orgánů stejným způsobem, jako je nyní vymezena v platném územním plánu Desná*". Proces přijímání územního plánu je proces upravený správním řádem, v jehož rámci nemůže stěžovatel postupovat libovolně, ale jen a pouze v zákonných mantinelech a se zohledněním zájmů a vyjádření zúčastněných osob (jak navrhovatele, tak dotčených orgánů státní správy). Je nemožné, aby stěžovatel již nyní věděl, jaký výsledek tento proces bude mít. Z tohoto prohlášení lze pouze jednoznačně dovodit věcně neodůvodněnou zaujatost stěžovatele vůči navrhovateli, když již před věcným posouzením dané problematiky jasně deklaruje svůj záměr navrhovateli nevyhovět. K samotnému zjednodušení musí navrhovatel uvést dvě základní námitky. Předně je třeba vzít v potaz obsah stanoviska. Poté, co je měl navrhovatel možnost prostudovat (když o jeho existenci se fakticky dozvěděl až z rozhodnutí soudu, neboť v odůvodnění územního plánu, resp. rozhodnutí o námitkách, o něm není ani zmínka), musí bohužel i vůči němu vznést stejné výtky, jako měl soud vůči rozhodnutí stěžovatele o námitkách navrhovatele. Jestliže krajský soud tomuto rozhodnutí o námitkách vytýkal, že „*z rozhodnutí nevyplývá, jak byly konkrétní výtky navrhovatele vůči obsahu stanoviska CHKO Jizerské hory z roku 2011 dotčeným orgánem státní správy z hlediska ochrany přírody a krajiny věcně zhodnoceny*", je třeba zdůraznit, že ani ve stanovisku takové věcné zhodnocení a vypořádání námitek navrhovatele (resp. všech námitek navrhovatele) obsaženo není. Věcně jde především o to, že posuzování dostupnosti pozemku („obtížné dopravní připojení") a existence vysokého napětí a jeho ochranného pásma vůbec není v kompetenci Správy CHKO Jizerské hory. Dle přesvědčení navrhovatele potom tyto důvody nemohou obstát jako odůvodnění vypuštění plochy ze zastavitelné, ať již by byly formulovány kterýmkoli orgánem státní správy. Pokud Správa CHKO Jizerské hory ve stanovisku uvádí, že mezi lety 1999 (původní kladné stanovisko) a 2011 (záporné stanovisko) nastaly nové skutečnosti, které

odůvodňují změnu stanoviska, jde pouze o alibistické tvrzení. Tyto nové skutečnosti totiž nikde nespecifikuje, naopak uvádí, že *„vyhodnotila využití zastavitelných pozemků s ohledem na charakter území"*. Navrhovatel je přesvědčen, že mezi lety 1999 a 2011 v dané lokalitě k žádné změně charakteru území nedošlo. Stejně tak výše zmiňovaná nutnost případných terénních úprav není žádnou novou skutečností, nepochybně zde byla dána (nedošlo ke změně terénu) i v roce 1999, kdy bylo vydáno původně souhlasné stanovisko Správy CHKO Jizerské hory. Pokud jde o specifikaci nových skutečností, na nichž má být založeno negativní stanovisko, coby Plánu péče o CHKO JH 2011-2020 a Preventivního hodnocení krajinného rázu CHKO, navrhovatel v rámci svého návrhu jednoznačně prokázal, že požadavky těchto dokumentů (minimálně ty, na které Správa CHKO výslovně odkázala) jeho záměr (resp. vymezení plochy jeho pozemku coby zastavitelného) splňuje, aniž by tato tvrzení Správa CHKO jakkoli vyvrátila (nebo se o to alespoň pokusila). K tomuto tématu lze jen lakonicky uvést, že opakování původních argumentů nepředstavuje vypořádání protiargumentů. Navrhovatel dále uvádí, že obsahem námitek, jejichž nedostatečné vypořádání soud stěžovateli vytýká a jež bylo důvodem pro zrušení územního plánu, nebyla jen věcná polemika se závěry Správy CHKO Jizerské hory, nýbrž i zásadní námitky směřující k nedostatku proporcionality a diskriminaci navrhovatele, když (mimo jiné) celá řada ploch, vůči nimž Správa CHKO Jizerské hory vznesla identické výtky jako proti ploše dotčené rozhodnutím, byla stěžovatelem zařazena do ploch zastavitelných (v podrobnostech navrhovatel plně odkazuje na svůj návrh na zrušení územního plánu). I kdyby tedy skutečně věcné vypořádání polemiky navrhovatele se závěry Správy CHKO zůstalo stejné (negativní), což pochopitelně nelze předjímat (a nelze odkazovat na obsah stanoviska, neboť ten se s námitkami navrhovatele nevypořádává dostatečně jak co do podrobnosti, tak co do rozsahu), stejně by stěžovatel musel vysvětlit, proč to považuje za natolik rozdílné oproti jiným plochám, aby dotčenou plochu na rozdíl od těchto vymezil coby zastavitelnou. Navrhovatel je přesvědčen, že jsou dány důvody pro zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

[13] K vyjádření navrhovatele, zejména v té části týkající se zaujatosti odpůrce, který má předjímat své budoucí rozhodování, stěžovatel doložil vyjádření pořizovatele - Městského úřadu Tanvald, odboru stavební úřad a životní prostředí ze dne 10. 3. 2017, v němž pořizovatel uvádí, že stanovisko Správy CHKO Jizerské hory ze dne 13. 10. 1999, na které se odvolává navrhovatel již neplatí, neboť se podstatně změnily podmínky tím, že nabyl platnosti Plán péče o CHKO JH 2011-2020, který je ve smyslu § 38 odst. 1 zákona o ochraně krajiny a přírody koncepčním dokumentem ochrany přírody, ve kterém jsou uvedeny zásady pro rozvoj zástavby na území CHKO JH. Dále uvádí, že odpůrce pouze konstatuje, že v případě pořízení změny územního plánu týkající se nového prověření funkčního využití plochy p. č. X k. ú. X, pro tuto plochu nenastaly žádné nové okolnosti a skutečnosti, které by mohly ovlivnit či změnit vydaná stanoviska dotčených orgánů k případné změně územního plánu; z uvedeného je zřejmé, že je stoprocentně jisté, že výsledek změny bude stejný, tedy že předmětná plocha bude vymezena stejným způsobem jako v územním plánu vydaném dne 20. 4. 2016. Stěžovatel se ohradil proti tvrzení navrhovatele, že se o existenci stanovisek dotčených orgánů dozvěděl až z rozhodnutí soudu I. stupně; všechny podklady jsou součástí veřejně přístupné územně plánovací dokumentace, navrhovatel svého práva nahlížet do spisu několikráte využil.; mezi navrhovatelem a pořizovatelem probíhala telefonní a poté emailová komunikace, navrhovatel rovněž osobně pořizovatele navštívil za účelem zjištění důvodů, pro které měla

být předmětná plocha z návrhu ÚP pro veřejné projednání vypuštěna. V dalším stěžovatel rozvádí a zčásti opakuje svoji argumentaci v kasační stížnosti a opětovně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 89/2016 – 48, podle kterého nezákonnost, pro kterou by mělo být rozhodnutí zrušeno, nezpůsobuje jakákoli vada nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, ale pouze vady zásadní; obdobně uvádí např. rozsudky sp. zn. 1 Afs 11/2008, sp. zn. 1 Ao 5/2010.

[14] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti a přípustnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněných (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud zrušil přezkoumávané opatření obecné povahy pouze v rozsahu sporného pozemku p. č. X, a to z důvodu nepřezkoumatelnosti. Krajský soud tedy neposuzoval, zda z hlediska hmotného práva a z hlediska přiměřenosti přijatého řešení daného území územním plánem stěžovatel pochybil či nikoli, když uvedený pozemek navrhovatele nezařadil jako zastavitelný; to, jak uvedl krajský soud, lze učinit až poté, kdy stěžovatel řádně vypořádá veškeré námitky navrhovatele, a to především ve vztahu k funkčnímu zařazení předmětného pozemku, včetně věcných výhrad proti stanovisku dotčeného orgánu státní správy, námitek rozporu s hmotným právem a diskriminace. Nejvyšší správní soud proto může přezkoumávat pouze to, zda závěr o nepřezkoumatelnosti části opatření obecné povahy ohledně uvedeného pozemku navrhovatele, je důvodný.

[16] Ze spisu vyplývá, že navrhovatel uplatnil proti návrhu územního plánu obsáhlé námitky ve smyslu § 52 odst. 2, odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a to výslovně jako dotčený vlastník pozemku parc. č. X. Především se dovolával udělené výjimky, na základě které je na pozemku aktuálně možno umístit stavbu, odkazoval na stanovisko Správy CHKO Jizerské hory ze dne 13. 10. 1999, dle kterého lze na pozemku umístit maximálně dvě stavení pro bydlení a hospodaření; stejně se vyjádřil i zpracovatel územního plánu ing. Arch. U. v dopise ze dne 25. 1. 2000 (obě listiny jsou součástí spisu). Z uvedeného dle navrhovatele je zřejmé, že na přelomu let 1999/2000 byla otázka ochrany krajiny posuzována i z hlediska tehdy platné legislativy a regulativů a bylo shledáno, že umístění objektu pro bydlení (rekreaci) na pozemku není s jejich požadavky v rozporu. Z toho vycházel evidentně pořizovatel nového územního plánu Desná při zpracování zadání, kde byl pozemek označen jakožto změnová plocha III Z-19, a zařazen mezi plochy SR – smíšené obytné – rekreační. Navrhovatel konstatuje, že k vynětí pozemku z plochy SR, resp. ke zrušení plochy III Z-19 v návrhu územního plánu došlo na základě stanoviska Správy CHKO Jizerské hory ze dne 12. 12. 2012, dle kterého návrh rozšiřuje zástavbu do krajiny v rozporu s cíli její ochrany. Navrhovatel poukazuje na to, že v období od vydání stanoviska v roce 1999 nedošlo k žádným změnám skutkových ani právních okolností, poukazuje na § 2 odst. 4 správního řádu a na to, že v novém stanovisku chybí jakékoli odůvodnění změny stanoviska. Dále navrhovatel namítá věcnou nesprávnost zdůvodnění stanoviska a uvádí podrobnou argumentaci, proč závěr obsažený ve stanovisku, podle kterého má být rozšiřována zástavba do krajiny, je nesprávný. Za nesprávný považuje rovněž závěr o nevhodnosti pozemku k umístění stavby z důvodu svažitého terénu (byť se tato skutečnost od roku 2000 nezměnila a původně umístění

objektu nebránila); navrhovatel současně předestřel možné řešení - nikoli plochu III Z-19 zrušit, což představuje nepřiměřený zásah do práv vlastníka), a přesunout ji na pozemek X nebo X, které jsou rovněž ve vlastnictví navrhovatele a z hlediska svažitosti terénu jsou na tom lépe. Navrhovatel poukazuje na to, že pokud by záměrem pořizovatele bylo efektivně chránit nejen zájmy veřejné, ale pokud možno při jejich zachování i zájmy dotčených osob, jevilo by se takové řešení možné. Navrhovatel rovněž nesouhlasí s důvodem proti vymezení plochy III Z-19 z důvodu, že na pozemku je VN a jeho ochranné pásmo; namítá, že ochranné pásmo nezahrnuje celou plochu pozemku, nemůže tak být překážkou pro umístění stavby v té části, kam ochranné pásmo nezasahuje (poukázal na to, že tato skutečnost existovala i v roce 2000, umístění stavby nebránila a od té doby se stav nezměnil). Navrhovatel rovněž uplatnil námitku diskriminace a poukázal na to, že v rámci návrhu zůstaly zachovány konkrétně určené plochy, kde existují mnohem závažnější faktory („kvalitní luční biotop“, „mokré louky“), kde Správa CHKO vyslovila, byť s určitými podmínkami souhlas a výslovně potvrdila, že dojde k zahuštění rozptýlené zástavby nebo k omezení migrační prostupnosti krajiny. Navrhovatel uvádí konkrétní plochy, na nichž jde o mnohem exponovanější zásahy, přitom je s nimi nakládáno odlišně. Ve stanovisku není žádné odůvodnění pro takový postup. Navrhovatel namítá diskriminační postup a podotýká, že ve všech ostatních případech, k nimž Správa CHKO vyjádřila nesouhlasné stanovisko (u ploch SR), jde o plochy zahrnující významné přírodní prvky („kvalitní mokrou louku“, „niva jako významný krajinný prvek“, apod), v případě plochy III Z-19 však takový důvod nesouhlasu zcela chybí. Navrhovatel požadoval, aby pozemek, resp. plocha III Z-19 byl vrácen do návrhu územního plánu Desná v původním vymezení, tudíž jako plocha SR-smíšené obytné-rekreační, příp., shledá-li to pořizovatel jako efektivnější, aby byla v návrhu územního plánu přesunuta z pozemku parc.č. X, kat. úz. X na pozemek X nebo X kat. úz. X, které jsou též ve vlastnictví navrhovatele.

[17] V části 16 Územního plánu Desná - Rozhodnutí o námitkách - je námitka navrhovatele vypořádána pod č. 4. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že odůvodnění je ve vztahu k zamítnutí námitky navrhovatele nepřezkoumatelné, Nejvyšší správní soud s ním zcela souhlasí. Nelze přehlédnout, že pořizovatel obsáhlé námitky navrhovatele shrnul; uvedl, že navrhovatel požadoval i nadále vymezení zastavitelné plochy pro funkci – „Smíšené obytné rekreační“ (SR) i přesto, že tato plocha vedená jako III Z-19 byla po společném jednání o návrhu územního plánu Desná vypuštěna z důvodu negativního stanoviska orgánu Správy CHKO Jizerské hory; jakožto vlastník pozemku nesouhlasí s tímto zařazením, odkazuje na udělení výjimky z regulativů funkčního a prostorového uspořádání (usnesení zastupitelstva města Desná ze dne 29. 3. 2000); uvedl, že navrhovatel odkázal na stanoviska Správy CHKO Jizerské hory ze dne 13. 10. 1999 a zpracovatele územního plánu Ing. Arch. M. U. ze dne 25. 1. 2000 a usnesení č. 41 zastupitelstva města Desná ze dne 29. 3. 2000. Navrhovatel však uplatnil obsáhlou námitku vůči zařazení předmětného pozemku, jednoznačně vyjádřil důvody, pro které považuje negativní stanovisko Správy CHKO Jizerské hory ze dne 12. 12. 2011 za nezákonné, námitku diskriminace a námitku směřující ke změně funkčního využití území.

[18] Odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele v obecné rovině odkazuje na důvody uvedené v negativním stanovisku CHKO Jizerské hory, které však byly právě navrhovatelem obsáhle a kvalifikovaně v jeho námitce zpochybněny. Z rozhodnutí stěžovatele nevyplývá, jak byly konkrétní výtky navrhovatele vůči obsahu stanoviska

CHKO Jizerské hory z roku 2011 dotčeným orgánem státní správy z hlediska ochrany přírody a krajiny věcně zhodnoceny. Nelze z něj seznat, proč pořizovatel s ohledem na stanovisko CHKO Jizerské hory považuje za nedůvodné navrhovatelovo tvrzení, že Plán péče o CHKO JH naopak jeho požadavku na zařazení pozemku jako zastavitelné plochy nebrání, a proč není pravdou, že dotčený pozemek přímo navazuje na stávající zástavbu v lokalitě Michlův Kopec a nepředstavuje nepřípustné zahuštění zástavby do volné krajiny. Rozhodnutí ani nevyvrací argumentaci, v níž navrhovatel uváděl, že plocha byla vymezena v zóně C, kde není zakázána nová zástavba, pokud je respektován požadavek rozptýlené zástavby. Pouhé zopakování zjištění pořizovatele o svažitosti pozemku, stejně tak existence ochranného pásma VN a sousedního biokoridoru pak nijak nevyvrací obranu navrhovatele, že z hlediska ochrany přírody a krajiny nejde o relevantní důvody. Stejně tak stručné vyjádření ohledně rozporu dříve vydaných informací na podkladě dosavadního ÚPNSÚ (vydaná výjimka ze závazných regulativů) s pokyny pro řešení a současně platným stavebním zákonem nedává dostatečnou odpověď na námitky, že pozemek byl v minulosti z hlediska zastavitelnosti posouzen, a to jak CHKO Jizerské hory z hlediska ochrany přírody a krajiny, tak navrhovatelem územního plánu, a to kladně, přičemž ke změně skutkových okolností z hlediska ochrany veřejného zájmu nedošlo. Rozhodnutí se potom vůbec nevypořádává s namítanou diskriminací přijatého řešení s odvoláním na zařazení konkrétních, dle navrhovatele srovnatelných ploch, jako ploch zastavitelných.

[19] Územní plán musí jakožto opatření obecné povahy v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu obsahovat odůvodnění, jehož specifický obsah je určován nejen ustanoveními správního řádu, ale také stavebního zákona a prováděcích předpisů (§ 53 odst. 5 stavebního zákona, § 43 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s přílohou 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy též rozhodnutí o námitkách podaných podle § 52 odst. 2, odst. 3 stavebního zákona, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí a na jeho odůvodnění je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. V prvé řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109, „*Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost.* (...) V *odůvodnění správního rozhodnutí je nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené).*“ Stejné požadavky jsou kladeny i na odůvodnění opatření obecné povahy jako takového (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136).

[20] Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, uvedl, že pokud se v uplatněných námitkách objeví konkrétní věcné či procesní výhrady k navrženému řešení, které vyplývá ze stanoviska dotčeného orgánu, avšak obsah stanoviska neumožňuje obci, aby se s uplatněnými námitkami řádně věcně vypořádala,

nelze o námitkách bez dalšího rozhodnout. Věcné posouzení námitky je na dotčeném orgánu státní správy a je na něm, aby své stanovisko, do jehož obsahu námitky směřují, přehodnotil nebo naopak doplnil o relevantní argumentaci, která bude obsahovat věcné vypořádání uplatněné námitky. Ve shora označeném rozsudku Nejvyšší správní soud k otázce řádného vypořádání námitek výslovně uvedl: *„Jak již je výše uvedeno, zastupitelstvo obce sice není oprávněno stanoviska dotčených orgánů po věcné stránce přezkoumávat či měnit, a to ani k případně vznesené námitce, vždy se však musí řádně vznesenou a odůvodněnou námitkou zabývat, stejně jako musí vytvořit prostor pro to, aby se dotčené orgány mohly vyjádřit k námitkám i připomínkám podaným k návrhu územního plánu, a to nepochybně před rozhodnutím o ní. Dále lze zopakovat, že podle § 172 odst. 5 správního řádu musí rozhodnutí o námitkách obsahovat vlastní odůvodnění a uvede se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. … … Z rozhodnutí o námitce vůbec neplyne, na základě stanovisek kterých dotčených orgánů bylo rozhodnuto, ani jak tato stanoviska zní, resp. z jakých důvodů dotčené orgány nesouhlasí se zařazením pozemku navrhovatelů mezi pozemky zastavitelné a zda vůbec a jak se postavily tyto orgány k uvedené námitce po té, kdy byla vznesena.“*

[21] Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nevyplývá, jak byly konkrétní výtky navrhovatele vůči obsahu stanoviska CHKO Jizerské hory z roku 2011 dotčeným orgánem státní správy z hlediska ochrany přírody a krajiny věcně zhodnoceny. Nelze z něj seznat, proč pořizovatel s ohledem na stanovisko CHKO Jizerské hory považuje za nedůvodné navrhovatelovo tvrzení, že Plán péče o CHKO JH naopak jeho požadavku na zařazení pozemku jako zastavitelné plochy nebrání, a proč není pravdou, že dotčený pozemek přímo navazuje na stávající zástavbu v lokalitě Michlův Kopec a nepředstavuje nepřípustné zahuštění zástavby do volné krajiny. Rozhodnutí ani nevyvrací argumentaci, v níž navrhovatel uváděl, že plocha byla vymezena v zóně C, kde není zakázána nová zástavba, pokud je respektován požadavek rozptýlené zástavby. Pouhé zopakování zjištění pořizovatele o svažitosti pozemku, stejně tak o existenci ochranného pásma VN a sousedního biokoridoru pak nijak nevyvrací obranu navrhovatele, že z hlediska ochrany přírody a krajiny nejde o relevantní důvody. Stejně tak stručné vyjádření ohledně rozporu dříve vydaných informací na podkladě dosavadního ÚPNSÚ (vydaná výjimka ze závazných regulativů) s pokyny pro řešení a současně platným stavebním zákonem nedává dostatečnou odpověď na námitky, že pozemek byl v minulosti z hlediska zastavitelnosti posouzen, a to jak CHKO Jizerské hory z hlediska ochrany přírody a krajiny, tak navrhovatelem územního plánu, a to kladně, přičemž ke změně skutkových okolností z hlediska ochrany veřejného zájmu nedošlo. Stejně tak lze přisvědčit navrhovateli, který v následující části návrhu dodává, že rozhodnutí se ani nijak nevypořádává s namítanou diskriminací přijatého řešení s odvoláním na zařazení konkrétních, dle navrhovatele srovnatelných ploch, jako ploch zastavitelných.

[22] Zařazení pozemku parc. č. X navrhovatele do nezastavitelného území, představuje zcela nepochybně funkční změnu využití tohoto pozemku. Právní pozice navrhovatele jako vlastníka pozemku tak byla před přijetím napadeného územního plánu taková, že pozemek byl zastavitelný a navrhovatel jej mohl využít rovněž k umístění 1 stavby, při dodržení regulačních podmínek pro stanovení velikosti a charakteru stavby. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014 - 47, mimo jiné uvedl: *„Podmínkou veškerých omezení vlastnických a jiných věcných práv vyplývajících z opatření obecné povahy musí být ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a to, že jsou tato*

omezení činěna v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS)." Proto bylo nezbytné, aby rozhodnutí o námitce navrhovatele, v níž navrhovatel ve vztahu k předmětnému pozemku namítal porušení shora nastíněných principů, obsahovalo veškeré relevantní důvody pro funkční zařazení pozemku do ploch NSzp, a to včetně řádného vypořádání námitek, které navrhovatel vznesl proti obsahu stanoviska Správy CHKO Jizerské hory z roku 2011.

[23] Pokud se stěžovatel dovolává v souvislosti s uplatněnou námitkou přepjatého formalismu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/06, ze dne 22. 5. 2007, není zřejmé, co z něj dovozuje. Skutečnost, že „*do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce.*", jak uvedený nález konstatuje, krajský soud nikterak nezpochybnil (uvedený nález se mimo to týkal zrušení obecně závazné vyhlášky města Ostrova o místním poplatku ze psů). Skutečnost, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být dle Ústavního soudu přehnané, *jinak by se soud dopustil přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů a lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu*", zmínil krajský soud v souvislosti s nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. Není pravdou, že by se krajský soud, jak tvrdí stěžovatel, uvedeným nálezem sám neřídil. Nelze přehlédnout, že krajský soud současně s výše konstatovaným doplnil, že rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách bude především determinován konkrétním obsahem námitky a věcnými výhradami uplatněnými dotčenou osobou. V kontextu s povahou uplatněných námitek navrhovatele, které stěžovatel přezkoumatelným způsobem nevypořádal, však nelze hovořit o pouhém formalismu.

[24] Pokud se stěžovatel dovolává judikatury, z níž dle jeho názoru vyplývá, že nezákonnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje každá vada, resp. že pokud by výrok rozhodnutí byl stejný, kdyby k vadě nedošlo, není důvod rozhodnutí rušit, je třeba jeho názor korigovat. Citovanou judikaturu je vždy nutno vykládat v souvislostech konkrétního případu a srovnatelného skutkového a právního stavu; nelze přitom vytrhávat z kontextu odkazovaných judikátů jednotlivé právní věty bez ohledu na daný skutkový stav právě projednávaných věcí. V rozsudku sp. zn. 1 Ao 5/2010, na který stěžovatel odkazuje a z něhož vytrhává jednotlivou větu, přitom Nejvyšší správní soud právě opatření obecné povahy zrušil, neboť shledal, že v procesu jeho pořizování a přijímání došlo k několika zásadním procesním chybám, které mohly mít vliv na zákonnost celého opatření obecné povahy, a uvedl, že „*jsa vázán rozsahem návrhu, zrušil napadené opatření obecné povahy jako celek, jelikož důvody jeho rozhodnutí nelze limitovat pouze na určité jeho části.*" Ani odkaz na rozsudek č. j. 8 As 89/2016 – 48, nepovažuje Nejvyšší správní soud za případný, resp. neshledal v postupu krajského soudu rozpor. V citovaném rozsudku

Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval: „*V rozsudku č. j. 1 Ao 5/2010 - 169 Nejvyšší správní soud upozornil, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena. Pro vypořádání připomínek je tak rozhodující to, aby se správní orgán v odůvodnění územního plánu problematikou obsaženou v připomínce zabýval, seznámil se s jejím obsahem a učinil z ní pro opatření obecné povahy srozumitelný a odůvodněný závěr. K odůvodnění opatření obecné povahy je však nutné přistupovat jako k celku. Z odůvodnění opatření obecné povahy musí být zejména seznatelné, proč správní orgán považuje připomínky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.*“ Dále zde soud konstatuje*: „Protože se odpůrce problematikou stěžovatelovy připomínky po obsahové stránce zabýval a k otázkám v ní uvedeným pro účely vydání územního plánu přihlédl, není vada spočívající v tom, že na příslušné pasáže odůvodnění přímo neodkázal, natolik závažná, aby způsobila nezákonnost celého opatření obecné povahy. Kdyby totiž odpůrce na příslušné pasáže odkázal a řádně tak připomínku vypořádal, výsledek řízení by byl stejný. Ke stejnému závěru dospěl i krajský soud, který dovodil, že se nejedná o vadu natolik závažnou, pro kterou by bylo nutné napadený územní plán zrušit. Územní plán se s obsahem připomínky, resp. s tématem, který vznesla, fakticky vypořádává.*“ V projednávané věci však, jak je uvedeno výše, věcné a konkrétní námitky navrhovatele, které vznesl a které nelze zdaleka považovat za banální či nepodstatné, byly vypořádány nepřezkoumatelným způsobem, resp. nebyly vypořádány vůbec. Navíc nelze ani přehlédnout, že v nyní posuzované věci se nejedná o připomínky (široké veřejnosti), ale o vypořádání námitek osob, jimž svědčí vlastnické právo, na němž mohou být přímo dotčeny. Již jen z tohoto důvodu je nutno na určitá procesní pochybení nahlížet poněkud odlišnou optikou. Krajský soud naopak v intencích uvedené judikatury postupoval v tom smyslu, že zrušil pouze část opatření obecné povahy, které bylo zatíženo vadou; tuto vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti nelze označit za vadu nepodstatnou, pro kterou by mohlo napadené rozhodnutí ve zrušené části obstát. Vzhledem k tomu, že krajský soud dosud věcně tuto část opatření obecné povahy nepřezkoumal, nelze ani předjímat, že výsledné opatření obecné povahy by bylo stejné.

[25] O nákladech rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovateli, který byl ve věci úspěšný, vznikl nárok na náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, celkem 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce navrhovatele je plátcem DPH, zvyšuje se jeho odměna dle § 14a advokátního tarifu o tuto daň (714 Kč); celkem činí náhrada nákladů 4114 Kč. Uvedenou částku je povinen stěžovatel uhradit k rukám právního zástupce navrhovatele Mgr. Martina Škrabala do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku (advokát sdělil účet č. X).

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. ledna 2018

pokračování

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu