

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelky: **ČSAD POLKOST, spol. s r.o.**, IČ 46351973, sídlem nám. Smiřických 16, Kostelec nad Černými lesy, zastoupená Mgr. Bc. Tomášem Kasalem, LL.M., advokátem, sídlem Kutnohorská 43, Kolín, proti odpůrci: **město Kostelec nad Černými lesy**, sídlem náměstí Smiřických 53, Kostelec nad Černými lesy, zastoupený Mgr. Františkem Málkem, advokátem, sídlem Teplého 2786, Pardubice, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2017 – územního plánu města Kostelec nad Černými lesy, vydaného na základě usnesení zastupitelstva města Kostelec nad Černými lesy č. 6/1/2017 ze dne 18. ledna 2017, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. května 2018, č. j. 54 A 18/2018 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost navrhovatelky **se zamítá.**

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

III. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám zástupce odpůrce Mgr. Františka Málka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelka vlastní několik pozemků v katastrálním území Kostelec nad Černými lesy, na nichž podniká v oblasti silniční osobní a nákladní dopravy, provádění technických prohlídek vozidel a měření emisí. Zastupitelstvo odpůrce schválilo v roce 2011 zadání územního plánu, které zahrnovalo pozemky navrhovatelky do územní rezervy pro občanskou vybavenost určenou k transformaci. Navrhovatelka to považovala za krok směřující k omezení svého podnikání, a tak již v listopadu 2011 vznesla proti zadání územního plánu první výhrady.

[2] Koncept územního plánu odpůrce byl zpracován v únoru 2012 a dne 17. října 2012 proběhlo jeho veřejné projednání spojené s výkladem projektanta. Tehdy navrhovatelka uplatnila námitku proti zařazení svých pozemků (které doposud plnily především funkci zařízení pro veřejnou autobusovou dopravu a ploch pro obchod, služby a živnosti) nově mezi plochy smíšené obytné městského jádra (plochy přestavby – SM1).

[3] Dne 4. září 2013 vydal Krajský úřad Středočeského kraje souhlasné stanovisko k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí (dále jen „SEA“).

[4] Odpůrce námitce navrhovatelky ke konceptu územního plánu nevyhověl (jak vyplývá z pokynů pro vypracování návrhu územního plánu schválených zastupitelstvem dne 5. prosince 2013) s tím, že se jedná o cennou lokalitu v centru města, kterou je žádoucí postupně konvertovat. Stávající využití území nebude dotčeno, neboť se návrh územního plánu týká potenciální budoucí proměny (transformace) území.

[5] Navrhovatelka uplatnila dne 9. června 2014 námitku k návrhu územního plánu, v níž opět vyjádřila nesouhlas s chystanou změnou způsobu využití svých pozemků, kterou označila za bezdůvodnou a šikanózní. Zdůraznila, že současný územní plán, jemuž předcházelo vypracování studie území, plně vyhovuje jejím potřebám. Změna, kterou zamýšlí provést odpůrce, ji naopak poškozuje.

[6] Vzhledem k tomu, že odpůrce vyhověl některým námitkám k návrhu územního plánu a došlo k úpravě tohoto návrhu (které se netýkaly pozemků užívaných navrhovatelkou), proběhlo dne 29. června 2015 opakované veřejné projednání návrhu územního plánu a projednání SEA.

[7] Navrhovatelka ještě předtím (dne 1. června 2015) uplatnila další námitku. Nebylo jí jasné, na čí žádost je změna využití lokality navrhována, vlastník pozemků takovou žádost nepodal. Navrhovaná změna zasáhne do vlastnického práva navrhovatelky a do jejího práva podnikat.

[8] V roce 2016 byla do návrhu územního plánu zařazena změna, dle níž by měly být pozemky navrhovatelky rozděleny na dvě plochy s odlišným způsobem využití (plocha

smíšená obytná a plochy občanského vybavení, výroba neruší, obchod, služby), odpůrce tedy navrhovatelčiným námitkám fakticky částečně vyhověl. Proti nové podobě návrhu podala navrhovatelka námitku dne 10. srpna 2016. Zdůraznila, že by taková změna rozdělila celý funkční areál, kde je provozováno parkoviště nákladních automobilů a autobusů, čerpací stanice, stanice technické kontroly, měření emisí, měření a kalibrace tachografů a dílny, přičemž tento provoz zaměstnává 150 lidí. Navrhovatelka proto žádala o ponechání způsobu využití plochy dle stávajícího územního plánu.

[9] Příslušný orgán posuzování vlivů na životní prostředí v průběhu procesu pořizování územního plánu uplatnil tři stanoviska k podstatným změnám návrhu (dne 28. května 2015, 26. října 2015 a 25. července 2016), v nichž uvedl, že nepožaduje dopracování SEA.

[10] Dne 18. ledna 2017 zastupitelstvo odpůrce schválilo a vydalo územní plán jako opatření obecné povahy č. 1/2017. Z přílohy č. 3 územního plánu – rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek vyplývá, že odpůrce námitkám navrhovatelky částečně vyhověl s následujícím odůvodněním: „*Ta část pozemků areálu ČSAD POLKOST s.r.o., která je součástí památkové zóny, je vymezena v ploše přestavby SM (plochy smíšené obytné městského jádra). Tato část lokality se nachází v historickém jádru města, navíc v přímém sousedství zámku a další kulturní památky č. p. 15, což znamená, že se nachází v ochranném pásmu těchto kulturních památek. Zároveň je částečně součástí městské památkové zóny a jako k takové k ní bylo urbanisticky přistoupeno. Plocha přestavby SM1 odpovídá charakteru centrální historické části města, potvrzení jiné funkce (výroba apod.) není žádoucí z urbanistického hlediska ani z hlediska památkové ochrany. Jedná se o určení způsobu využití v budoucnu, který neznamená nutnou okamžitou změnu podnikání. Řešení postupné transformace předmětné lokality je součástí zadání ÚP:* ‚Územní rezervou pro občanskou vybavenost, přímo v centru města, je lokalita 28, určená k transformaci – kromě ponechání funkce stávajícího (odlehčovacího) parkoviště se zde nabízí i doplnění o veřejnou vybavenost, případně obchod a služby, případně bydlení. Transformace této lokality představuje významný počin pro zásadní revitalizaci historického jádra města.‘ *Navrhované řešení je dále v souladu s bodem zadání:* ‚Pro lokality, nacházející se z části nebo zcela na území městské památkové zóny, budou stanoveny regulativy, respektující zásady ochrany tohoto území.‘ *Plocha výroby by byla s tímto bodem v rozporu. Část lokality mimo městskou památkovou zónu byla ponechána jako stabilizované území s funkční plochou OS (výroba neruší, obchod, služby). V této části bylo námitce vyhověno vzhledem k větší vzdálenosti od centra města a městské památkové zóny.*“

[11] Návrhem na zrušení opatření obecné povahy se navrhovatelka domáhala zrušení územního plánu odpůrce z důvodu procesních pochybení při jeho schvalování, případně jen v rozsahu grafické a textové části (příloha č. 2) vymezující využití plochy: PLOCHY SMÍŠENÉ OBYTNÉ – MĚSTSKÉHO JÁDRA (SM), lokalita SM1, ve vztahu k pozemkům ve svém vlastnictví.

[12] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) návrh zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Zdůraznil, že v odůvodnění územního plánu jsou dostatečně popsány důvody, jež odpůrce vedly ke změně funkčního využití pozemků navrhovatelky. Navrhovatelka

prakticky jen požadovala zachování stávajícího způsobu využití území, kde podniká, a změny označovala za bezdůvodné, aniž by specifikovala, v čem konkrétně nepřiměřeně zasahují do jejích práv. Odpůrce přitom navrhovatelce v rozhodnutí o námitkách vysvětlil, proč je třeba část jejích pozemků, která je součástí městské památkové rezervace, zařadit do lokality SM1, tedy i proč přistoupil k rozdělení jejího areálu na dvě plochy s rozdílným způsobem využití. Hranice mezi oběma plochami se překrývá s hranicí městské památkové zóny, odpůrce ji tedy nestanovil účelově. Krajský soud dále zdůraznil, že navzdory rozsahu příslušné části návrhu nenabídla navrhovatelka žádný konkrétní argument svědčící o neproporcionalitě řešení přijatého odpůrcem. Ze správního spisu přitom vyplývá, že lokalita SM1 je z hlediska památkové ochrany skutečně významná. Pro odpůrce byl závazný právní stav památkové zóny, nikoli faktický stav kulturních památek. Krajský soud v postupu odpůrce neshledal prvky svévole či nerovného přístupu vůči navrhovatelce. Konkrétní regulativy pro využití pozemků navrhovatelky neshledal krajský soud na první pohled excesivními, navrhovatelka může nadále pokračovat ve svém podnikání na základě již vydaných rozhodnutí a povolení. Na druhou stranu nemohla oprávněně očekávat, že předchozí územní plán nebude nikdy změněn. V rámci své další námitky navrhovatelka nijak nespecifikovala, v jakém aspektu má být stanovisko SEA, z něhož odpůrce vycházel, neaktuální. Po obou úpravách návrhu územního plánu bylo vyžádáno nové stanovisko příslušného orgánu, který však dopracování SEA nepožadoval. Krajský soud nepovažuje samotný běh času za okolnost vyžadující nové posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Totéž konstatoval ve vztahu k navrhovatelčinu požadavku na opakované veřejné projednání návrhu územního plánu a námitce ohledně omezené časové působnosti usnesení zastupitelstva odpůrce o pořízení územního plánu. Krajský soud neshledal ani namítané vady usnesení zastupitelstva odpůrce, jímž byl územní plán schválen.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[13] Navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost. Krajský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy sice poměrně rozsáhle vypořádal, dle názoru stěžovatelky však v těch částech, kde by musel dojít k závěrům svědčícím v její prospěch, buď nepředestřel žádnou argumentaci, či učinil jen obecné vyjádření. Jako příklad stěžovatelka uvedla svou námitku o nedodržení zásady proporcionality, kterou podpořila odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Krajský soud v tomto směru pouze odmítl reagovat na hypotetické předpoklady, nezvážil proti sobě stojící zájmy, a tím stěžovatelce znemožnil jeho argumentaci zpochybnit. Stěžovatelka zdůraznila, že je třeba nové řešení poměřovat především oproti původnímu stavu. Krajský soud se dále nevypořádal s námitkou o rozdělení areálu stěžovatelky na dvě různě plochy s různým způsobem využití a způsob vypořádání námitek proti návrhu územního plánu ze strany odpůrce posoudil pouze obecným odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11. Požadavek stěžovatelky na podrobnější odůvodnění rozhodnutí o námitkách nelze považovat za formalistický, neboť odpůrce se omezil jen na konstatování, že námitce nevyhověl. Stěžovatelka odmítá přijmout názor, že pokud žalovaný částečně vyhověl její námitce z roku 2014, vypořádal tím vlastně i námitky z let následujících.

[14] Dle názoru stěžovatelky vychází krajský soud i odpůrce z tvrzení „*že pokud je někde vymezena památková zóna, odpůrce se rozhodne z urbanistických důvodů ke změně původního uspořádání, tak je to fakticky ničím neomezené právo na samosprávu.*“ S takovou konstrukcí stěžovatelka nesouhlasí, neboť by tak odpadla nutnost jakéhokoli projednávání a posuzování územního plánu. Původní územní plán navíc pracoval se stejným územním základem včetně památkové zóny, ani právně se tak nic nezměnilo a pro změnu způsobu využití pozemků stěžovatelky nebyl důvod. Argument krajského soudu o negativním vlivu automobilové dopravy na obytný standard a provádění „výroby“ nekoresponduje se skutečným stavem v lokalitě.

[15] Stěžovatelka dále namítla, že sám krajský soud uznal, že návrh územního plánu prošel v průběhu jeho projednávání podstatnými úpravami, což podporuje její argument, že se mělo aktualizovat stanovisko SEA.

[16] V posledním bodě stěžovatelka zpochybnila volný výklad kogentních ustanovení zákona o obcích ze strany krajského soudu. Dle jejího názoru zastupitelstvo odpůrce nepřijalo zřetelné rozhodnutí, zda souhlasí s navrženým opatřením obecné povahy, zamítá je či vrací k dopracování. Rozhodovací činnost zastupitelstva proto trpěla takovými vadami, že nemohla vyvolat žádné právní účinky.

[17] Odpůrce ve svém vyjádření poukázal na to, že předmětem kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatelky s tím, jak krajský soud posoudil její návrh, a její argumentace zůstává v obecné rovině. Revitalizace městského centra, která neznamená pro stěžovatelku nutnost bez dalšího ukončit podnikání, byla jedním z cílů nového územního plánu od samého počátku. Požadavky na uspořádání a funkci měst se v průběhu času vyvíjejí, takže stěžovatelka nemůže žádat zakonzervování současného způsobu využití území. Odpůrce nepostupoval svévolně, respektoval právní předpisy i princip proporcionality. Z tohoto principu však neplyne, že je obec povinna vždy ustoupit zájmu vlastníka pozemku. Stanovisko SEA bylo řádně zpracováno. Stěžovatelka uplatnila v průběhu přijímání územního plánu tři shodné námitky, odpůrce proto mohl způsob vypořádání té první využít i pro konečné rozhodnutí o námitkách v rámci opatření obecné povahy. Odpůrce též souhlasí s názorem krajského soudu, že je rozhodující, zda zastupitelstvo projevilo vůli územní plán vydat, což se v tomto případě stalo.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[19] Stěžovatelka v žalobě poukazovala na skutečnost, že krajský soud rozsudkem ze dne 28. června 2017 zrušil část územního plánu odpůrce. Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí potvrdil rozsudkem ze dne 21. září 2017 č. j. 2 As 265/2017-29. V tomto případě však šlo o zákaz zemědělských staveb a zařízení a podmínky pro využití konkrétních pozemků v odlišných částech města. Závěry vyslovené soudy v citovaných rozhodnutích nejsou zobecnitelné a nelze je vztáhnout na stěžovatelčin případ.

[20] Podle § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), je soud při posuzování opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu. Ze všeho nejdříve je však třeba posoudit námitku, že krajský soud nevypořádal dostatečně některé části návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tedy námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Přezkoumal-li by totiž Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, které není způsobilé přezkumu pro nedostatečné odůvodnění, zatížil by nepřezkoumatelností i své vlastní rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. června 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, či ze dne 26. července 2017, č. j. 2 As 323/2016 - 45).

III.1. Přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[21] Stěžovatelka krajskému soudu vyčítala, že se s jejími námitkami vypořádal povrchně a záměrně přecházel okolnosti, které by mohly svědčit v její prospěch. Nejvyšší správní soud však tento dojem z odůvodnění napadeného rozsudku nesdílí. Je třeba přisvědčit odpůrci, že stěžovatelka formulovala návrh i kasační stížnost poměrně obecně, a nemůže proto krajskému soudu vyčítat, že neprovedl „vážení zájmů" v konkrétnější rovině. Střetu práv stěžovatelky s veřejným zájmem, tedy proporcionalitu územního plánu, krajský soud posoudil (především v odstavcích 29 – 34 rozsudku) a své závěry odůvodnil ve zcela dostatečném rozsahu. Zabýval se podrobně i přezkoumatelností odůvodnění územního plánu: nejprve vymezil obecné požadavky na odůvodnění opatření obecné povahy a rozhodnutí o námitkách vyplývající z judikautury (odstavec 22 napadeného rozsudku), které pak aplikoval na konkrétní případ (odstavce 23 – 28). Odkázal přitom na všechny relevantní podklady územního plánu a pasáže jeho odůvodnění, z nichž je zřejmé, z jakých důvodů stanovil odpůrce funkční využití ploch na pozemcích stěžovatelky částečně jako plochy smíšené obytné městského jádra (SM), částečně jako plochy občanské vybavenosti, výroba nerušící, obchod, služby (OS).

III.2. Usnesení zastupitelstva odpůrce o schválení územního plánu

[22] Další část kasační stížnosti napadá způsob, jakým krajský soud posoudil námitky proti usnesením zastupitelstva odpůrce č. 4/1/2017 (jímž byl konstatován soulad návrhu územního plánu s Politikou územního rozvoje, se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje, se stanoviskem dotčených orgánů a se stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje), č. 5/1/2017 (v němž zastupitelstvo schválilo vyhodnocení připomínek a rozhodlo o námitkách uplatněných k návrhu územního plánu) a č. 6/1/2017 (kterým byl schválen samotný územní plán) ze dne 18. ledna 2017.

[23] Tento bod kasační stížnosti je však značně nejasný. Stěžovatelka podle všeho krajskému soudu vyčítá příliš benevolentní výklad kogentních ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, nespecifikovala však, které konkrétní ustanovení měl krajský soud nesprávně vyložit. Ze zásady *iura novit curia* sice plyne, že stěžovatelka není povinna podřadit důvody kasační stížnosti konkrétním zákonným ustanovením (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. ledna 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, či ze dne 12. května 2016, č. j. 6 As 166/2015 - 27), je však povinna je formulovat tak, aby z nich bylo zřejmé, proč považuje rozhodnutí krajského soudu za nezákonné (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[24] Z relevantní pasáže rozsudku krajského soudu přitom nevyplývá, že by krajský soud vykládal a na věc aplikoval jakékoli ustanovení zákona o obcích. Krajský soud odkázal na § 54 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož *zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu*. Správně dovodil, že zákon nestanoví konkrétní způsob, jak zastupitelstvo obce splnění této podmínky ověří. Zastupitelstvo odpůrce tak učinilo ve formě usnesení č. 4/1/2017, z něhož je zcela zřejmé, že neshledalo rozpor návrhu územního plánu se žádnou nadřazenou územně plánovací dokumentací či stanovisky dotčených orgánů a krajského úřadu („*zastupitelstvo města Kostelec nad Černými lesy* ***konstatuje*** *ověření souladu návrhu územního plánu […]*“). Konkrétní formulace výroku v tomto směru není důležitá.

[25] Porušení zákona a zkrácení práv stěžovatelky nelze spatřovat ani v tom, že zastupitelstvo schválilo návrh rozhodnutí o námitkách a územní plán dvěma samostatnými usneseními. Formulace výroku usnesení zastupitelstva č. 6/1/2017 [„*zastupitelstvo města Kostelec n. Č. l.* ***vydává*** *podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb. […] územní plán Kostelce n. Č. l. […]*“] je potom zcela v souladu s § 54 stavebního zákona, který předpokládá právě *vydání* územního plánu (evidentně se nejednalo o situaci, kdy zastupitelstvo vrátilo návrh územního plánu pořizovateli k novému projednání, nebo jej zamítlo, jak předpokládá § 54 odst. 3 stavebního zákona). Zákon o obcích konkrétní podobu usnesení zastupitelstva obce nepředepisuje, a způsob, jakým rozhodlo zastupitelstvo odpůrce, s ním proto nemůže být v rozporu. Pravomoc rozhodovat o vydání územního plánu svěřuje zastupitelstvu obce § 84 odst. 2 písm. y) zákona o obcích, podle něhož je zastupitelstvu vyhrazeno plnit úkoly stanovené zvláštním předpisem, jímž je v tomto případě stavební zákon [§ 6 odst. 5 písm. c)]. Usnesení zastupitelstva odpůrce č. 6/1/2017 sice odkazuje pouze na § 84 odst. 2 zákona o obcích a nespecifikuje konkrétní písmeno tohoto ustanovení, podle něhož zastupitelstvo rozhodlo, to však nemůže představovat takovou vadu, která by bránila rozpoznat, na základě jakých ustanovení byl územní plán vydán, jak v návrhu na zrušení opatření obecné povahy naznačovala stěžovatelka.

[26] Nejvyšší správní soud tedy nezjistil porušení zákona ani v konečném schválení územního plánu zastupitelstvem odpůrce.

III.3. Aktualizace stanoviska SEA

[27] Námitka, že z důvodu podstatných úprav návrhu územního plánu mělo být provedeno nové posouzení vlivu územního plánu (záměru) na životní prostředí (SEA), rovněž není důvodná. Z kasační stížnosti ani ze spisového materiálu nelze dovodit, že by tato skutečnost jakkoli zkrátila navrhovatelku na jejích právech. Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. prosince 2014, č. j. 50 A 15/2014 - 50, č. 3212/2015 Sb., NSS, z něhož vyplývá, že brojí-li navrhovatel proti vadám v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, musí tvrdit myslitelný relevantní vztah takového pochybení vůči omezení svých práv opatřením obecné povahy. Stěžovatelka však rezignovala na povinnost tvrdit zkrácení na svých právech spojené s tím, že nebylo

aktualizováno stanovisko SEA, a porušení zákona v tomto směru namítala ve zcela obecné rovině. Odpůrce přitom po každé podstatné změně návrhu územního plánu v souladu s § 52 odst. 2 stavebního zákona požádal Krajský úřad Středočeského kraje (příslušný orgán posuzování vlivů na životní prostředí) o stanovisko k této změně. Jak vyplývá z rekapitulační části tohoto rozsudku, krajský úřad odpůrci (respektive pořizovateli územního plánu) vždy odpověděl, že aktualizaci stanoviska SEA vzhledem k charakteru změn v návrhu územního plánu nepožaduje.

III.4. Přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

[28] Stěžovatelka správně citovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, dle něhož „*je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námitkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu).*“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, je „*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).*“ Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je však součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), a proto je třeba vnímat je ve vzájemné souvislosti. To mimo jiné znamená, že „*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*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2016, č. j. 8 As 89/2016 - 48). Zbývá dodat, že při hodnocení odůvodnění rozhodnutí o námitce proti návrhu územního plánu se soudy musejí vyvarovat přehnaného formalismu, v jehož důsledku by mohly nepřípustně zasáhnout do práva obce na samosprávu a ohrozit funkčnost územního plánování (nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291).

[29] Stejně jako krajský soud dospívá Nejvyšší správní soud na základě uvedených východisek k závěru, že odpůrce se s námitkami stěžovatelky vypořádal dostatečně. V prvé řadě je třeba zdůraznit, že v žádném případě nepovažoval námitku stěžovatelky vznesenou v rámci druhého opakovaného projednání návrhu územního plánu za automaticky vyřízenou proto, že na základě její předešlé námitky došlo ke změně návrhu. Odpůrce pouze neshledal důvod vyhovět stěžovatelce zcela. V rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce identifikoval veřejný zájem stojící proti zájmům stěžovatelky a vysvětlil, proč není možné, aby tento veřejný zájem zcela upozadil. Jak správně uvedl krajský soud, potřeba ochrany městské památkové zóny byla v procesu pořizování územního plánu akcentována od počátku a zmiňovaly ji ve svých stanoviscích i dotčené

orgány. Z kasační stížnosti není zřejmé, jakou konkrétní okolnost odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách opomněl. Jelikož byly i samotné námitky stěžovatelky proti návrhu územního plánu formulované poměrně obecně, nelze než uzavřít, že odpůrce zdůvodnil své rozhodnutí nevyhovět jim dostatečně a přezkoumatelně.

III.5. Proporcionalita

[30] Nejvyšší správní soud připomíná, že *„jakkoliv přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí, nelze přehlédnout, že jeho úkolem je harmonizace a regulace rozvoje širšího územního celku. Pořizování územně plánovací dokumentace je tedy výrazem veřejného zájmu na naplnění cílů definovaných v § 18 [...] stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (rozhodnutí o pořízení územního plánu, zadání územního plánu, schválení pokynů k zapracování do návrhu územního plánu, i vydání územního plánu či zamítnutí návrhu na jeho vydání) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce; jde o výkon její samostatné působnosti (srov. § 6 odst. 5 [...] stavebního zákona). Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) tak představují konkrétní podobu veřejného zájmu na prostorovém a funkčním využití území obce, na podobě její infrastruktury, na jejím dalším rozvoji, atd. Jsou výsledkem konsenzu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obyvatel obce. Nelze jistě rozumě předpokládat, že tento konsenzus představuje optimální (maximálně racionální) řešení, s nímž jsou srozuměny všechny osoby, kterých se dotýká. V praxi může jít i o rozhodnutí, která jsou výsledkem pouhé snahy jednotlivých zastupitelů o maximalizaci jejich vlastních (politických) funkcí a dokonce i rozhodnutí nesprávná, iracionální. Z tohoto důvodu je celý proces pořizování územně plánovací dokumentace podroben právní reglemantaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejích mezích. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. dubna 2008, č. j. 4 Ao 2/2008 - 42).

[31] Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka by za proporcionální řešení považovala jen takové, které by v plném rozsahu zohlednilo její požadavky. V žádném případě jí však nesvědčí nárok na schválení konkrétní (jí vyhovující) podoby územního plánu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, či ze dne 28. března 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). Stěžovatelka pomíjí – ačkoli se toho na jiných místech svých podání dovolávala – že uplatňování proporcionality vždy vyžaduje poměřování něčeho k něčemu. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 24. října 2004, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, *„vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území.*“ V tomto případě je třeba vážit na jedné straně vlastnické právo stěžovatelky a ochranu jejího podnikání a na straně druhé veřejný zájem na ochraně městské památkové zóny. Tu § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje jako *území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty*. Ochrana kulturních památek je obecně ve veřejném zájmu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2010, č. j. 6 As 36/2009 - 162, nález

Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, N 160/42 SbNU 317, vyhlášený pod č. 486/2006 Sb.).

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že odpůrce v této věci aplikoval princip proporcionality zcela správně. Na jednu stranu totiž odpůrce musel dostát své povinnosti pečovat o kulturní památky na svém území (§ 30 odst. 1 zákona o státní památkové péči) a respektovat stanoviska dotčených orgánů, která zmiňovala nutnost chránit historickou zástavbu (například stanovisko Městského úřadu v Říčanech ze dne 7. listopadu 2012 či krajským soudem zmiňovaná koordinovaná stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 2. a 24. července 2015 a 10. srpna 2015), na stranu druhou se snažil zasáhnout do práv stěžovatelky v minimální možné míře. Přijaté řešení, kdy je smíšená obytná plocha městského jádra (SM) na pozemcích stěžovatelky omezena opravdu jen na městskou památkovou zónu a pro zbývající část dané lokality byl stanoven způsob využití občanská vybavenost, výroba nerušící, obchod, služby (OS), zjevně maximalizuje ochranu obou v kolizi stojících zájmů a naopak do nich zasahuje, jak nejméně je to možné.

[33] Odpůrce navíc stěžovatelku zcela správně upozornil, že vydání nového územního plánu nijak nezasáhne do její dosavadní činnosti vykonávané na základě již vydaných povolení. Není tedy pravda, že by územní plán působil retroaktivně, jak stěžovatelka namítala. „*Veškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány. To ovšem neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly* pro futuro *vymezit plochy či koridory a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí takového koridoru či plochy. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu či jeho změně dle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona)*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 - 65, č. 2353/2011 Sb. NSS; srov. též přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139, č. 2742/2013 Sb. NSS). Stěžovatelka se nemohla oprávněně spoléhat na to, že způsob využití území stanovený nyní již zrušeným územním plánem odpůrce vydrží na věčné časy – takový předpoklad by v zobecněné podobě bránil jakémukoli rozvoji v území, který je však alfou a omegou územního plánování.

[34] Stěžovatelka dále namítala, že faktický stav budov v městské památkové zóně neodpovídá jejich statusu kulturních památek. Nejvyšší správní soud v prvé řadě zdůrazňuje, že o prohlášení území sídelního útvaru nebo jeho části za památkovou zónu rozhoduje Ministerstvo kultury (po projednání s krajským úřadem – srov. § 6 odst. 1 zákona o státní památkové péči). Obec, na jejímž území je památková zóna vyhlášena, musí takové rozhodnutí respektovat a přizpůsobit mu rozvoj svého území. To přesně učinil odpůrce, když v územním plánu stanovil takové funkční využití ploch v lokalitách spadajících do městské památkové zóny či s ní sousedících, které lépe odpovídá jejímu charakteru a významu než dosavadní způsob využití. Územní plánování má prospektivní

charakter, jeho cílem je *vytvářet předpoklady* pro rozvoj území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona). Tím, že odpůrce přizpůsobil územní plán (právní) existenci městské památkové zóny, sledoval cíl v podobě sladění právního a faktického stavu městské památkové zóny. Ani tato námitka proto není opodstatněná.

[35] Lze tedy uzavřít, že zařazením části pozemků stěžovatelky do plochy určené pro plochy smíšené obytné městského jádra (SM) odpůrce sledoval legitimní cíl v podobě ochrany městské památkové zóny. Zároveň postupoval tak, aby šetřil práva stěžovatelky, a v té části lokality, v níž to nebylo nezbytně nutné, tuto změnu neprovedl a připustil její využití pro výrobu, obchod a služby. Přijetí nového územního plánu nezasahuje zpětně do již vydaných rozhodnutí a povolení, na jejichž základě stěžovatelka provozuje svoji činnost. Bude-li však chtít své podnikání rozšiřovat či měnit, bude muset respektovat regulativy stanovené novým územním plánem. To však nelze samo o sobě považovat za nepřiměřený zásah do jejích práv, neboť, jak již bylo řečeno, absolutní právo na zachování *statu quo* stěžovatelce nesvědčí.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[38] Odpůrce měl ve věci plný úspěch. Nejvyšší správní soud se přitom ztotožnil se závěrem, krajského soudu, že vzhledem k tomu, že odpůrce není obcí s rozšířenou působností (srov. přílohu č. 2 zákona č. 214/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů), pročež pořizování územního plánu nespadá do jeho působnosti (§ 6 odst. 1 stavebního zákona), nelze předpokládat, že by účast v řízení o návrhu na zrušení územního plánu představovala obvyklý výkon jeho úřední činnosti (ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu shrnuté v usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. března 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 49, č. 3228/2015 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto odpůrci přiznal náhradu nákladů řízení spočívající v nákladech právního zastoupení. Zástupce odpůrce učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby – sepis a podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za nějž mu podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, náleží odměna ve výši 3 100 Kč, k níž je podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že je zástupce odpůrce plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná odměna se mu proto navyšuje o 21 % čítajících výši této daně na celkových 4 114 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 18. září 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu