



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci právní věci navrhovatelů: **a) J. D.,) J. D., c) J. D., d) E. D., e) P. J., f) Š. J., g) MUDr. T. K., h) M. K ch) R. L., i) P. S., j) MUDr. M. Š., k) Ing. J. V., l) D. V., m) Ing. J. V., n) S. V**, všichni zastoupeni JUDr. Lukášem Slaninou, advokátem se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti odpůrkyni: **obec Nahořany**, se sídlem Nahořany 76, zastoupené Mgr. Zbyňkem Čermákem, advokátem se sídlem Gočárova třída 504/54, Hradec Králové, o spojených návrzích na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Nahořany schváleného dne 31. 10. 2017 usnesením č. 1 zastupitelstva obce Nahořany, resp. na zrušení jeho části, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů e), h), ch), i), j) a m) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2018, č. j. 30 A 7/2018 - 350,

t a k t o :

- I.** Řízení o kasačních stížnostech **navrhovatelů ch) a m) se zastavuje.**
- II.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2018, č. j. 30 A 7/2018 - 350, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů ch) a m).
- IV.** **Navrhovateli m) se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši **4.000 Kč**, který mu bude vrácen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Navrhovatelé jsou vlastníky či spoluvlastníky pozemků p. č. X až X v k. ú. L. u N.. Návrhem podaným ke Krajskému soudu v Hradci Králové se domáhali zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu Nahořany schváleného dne 31. 10. 2017 usnesením č. 1 zastupitelstva

obce Nahořany, resp. jeho části týkající se lokality K2/1e, v níž se nacházejí dotčené pozemky navrhovatelů.

[2] Navrhovatelé nesouhlasili se zařazením svých pozemků do plochy Z16, u níž byl uveden způsob využití NSpzv (plochy smíšené nezastavěného území – přírodní, zemědělské a vodohospodářské), neboť v rámci přijímání územního plánu navrhovali, aby jejich pozemkům byl přiřazen způsob využití RI (plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci). Regulaci považovali za neproporcionální ve vztahu k zásahu do jejich práv. Dále brojili proti vypořádání námitek, které v rámci přijímání územního plánu vznesli, a obsahu stanovisek dotčených orgánů včetně podkladů, ze kterých stanoviska vycházela.

[3] Krajský soud návrh neshledal důvodným a zamítl jej.

[4] Krajský soud zrekapituloval podstatný obsah rozhodnutí o námitkách a zhodnotil, že jsou přezkoumatelná a nadstandardně podrobná. Shledal, že je z nich zřejmé, jaké skutečnosti odpůrce při zařazení pozemků navrhovatelů do dané funkční plochy vzal v potaz, jak poměřoval protichůdné zájmy vlastníků nemovitostí v dané lokalitě a proč nakonec zvolil dané řešení. Proti zákonnosti ani správnosti závěrů odpůrce krajský soud neměl námitek.

[5] Přijaté řešení nepovažoval ve vztahu k navrhovatelům za nepřiměřené, diskriminační či vykazující znaky libovůle. Krajský soud zdůraznil, že vlastníkům pozemků v území řešeném územním plánem nevzniká nárok na to, aby jejich pozemky byly zařazeny do té funkční plochy, kterou by si přáli a která by odpovídala jejich představám. V posuzované věci se navíc funkční zařazení pozemků navrhovatelů oproti předchozímu územnímu plánu prakticky nezměnilo. Také předchozí územní plán obce Nahořany řadil tyto pozemky do funkční plochy, která výstavbu objektů rodinné rekreace neumožňovala. Legitimní očekávání stěžovatelům nevzniklo ani poté, co jejich přání odpovídala původní podoba Návrhu ÚP Nahořany.

[6] Jak u lokality Z17, tak u lokality v k. ú. Š., která se nachází v obci Provodov – Šonov, už předchozí územní plány předpokládaly možnost zastavění daných území. Lokalita Z17 pak navazuje jak na zastavěné území obce Velká Jesenice, tak obce Nahořany. Jedná se tedy o odlišné případy od lokality Z16, která by byla zcela nově, doslova „na zelené louce“, vzniklou zastavitelnou plochou bez návaznosti na dosavadní zastavěné území obce.

[7] Dále se soud zabýval námitkami brojícími proti odůvodnění a závěrům dvou stanovisek Krajského úřadu Královéhradeckého kraje. Ke stanovisku KÚ Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení zemědělství, ze dne 8. 12. 2015, č. j. 31442/ZP/2015, ve znění jeho doplnění ze dne 6. 3. 2017, č. j. KUKHK-8278/ZP/2017, vydanému dle § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), uvedl, že jde o tzv. stanovisko závazné (závazné hmotně-právně a co do svého obsahu). Z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, a ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62, plyne, že stanoviska dotčených orgánů jsou obecně řečeno závazným podkladem pro vydání opatření obecné povahy. Se závazným stanoviskem jako závazným podkladem pro vydání územního plánu se nedá nakládat jako se závazným stanoviskem pro vydání rozhodnutí, na které dopadá díkce § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nelze tudíž rozporovat obsah takového závazného podkladu ani určitost či přezkoumatelnost jeho obsahu, skrze rozhodnutí konečné. Soud může pouze zkoumat, zda se schvalující orgán přidržel závěrů a podmínek ze závazného stanoviska plynoucích. Tato podmínka byla v předmětném řízení splněna, odpůrce respektoval a zcela zohlednil závěry závazného stanoviska.

[8] Stanovisko KÚ Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení EIATO, ze dne 14. 12. 2015, č. j. 2202/ZP/2014, vydané dle § 10 g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, považoval krajský soud za tzv. prosté stanovisko, které dle § 50 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) není stanoviskem dle § 4 odst. 2 téhož zákona. Stanovisko SEA, jako tzv. stanovisko ke koncepci, požívá pouze procesně-právní závaznost (v případě posuzovaných koncepcí musí být vydáno), nikoli však závaznost hmotně-právní (na rozdíl od stanoviska k záměru, které má povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu). Orgán schvalující koncepci je povinen zohlednit podmínky a požadavky plynoucí ze stanoviska, nemusí je však bezvýhradně do výsledku koncepce promítnout (to vše však za řádného odůvodnění, proč k odchýlení došlo). Soud může pouze zkoumat, zda byly zohledněny závěry stanoviska při schvalování dané koncepce, což se v dané věci stalo.

[9] Krajský soud uzavřel, že obsahem stanoviska se s ohledem na výše uvedené nemohl zabývat. Tím spíše nemohl soud posuzovat správnost obsahu územně analytických podkladů (publikace Bínová, L. *Preventivní hodnocení krajinného rázu území ORP Nové Město nad Metují*, Společnost pro životní prostředí, spol. s r.o., 2012 a *Posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí v platném znění – Návrh Územního plánu Nabořany*, vypracovaný EMPLA AG, spol. s r. o. a Ing. V. P.), z nichž orgány státní správy při vyhotovení svých stanovisek vycházely. V souvislosti s těmito námitkami navrhovatelé argumentovali jinými dokumenty zabývajícími se poměry v dané lokalitě, a na základě jejich obsahu polemizovali s odbornými závěry uvedenými v územně analytických podkladech. Tyto námitky však vzhledem k výše uvedenému shledal soud irelevantní.

II. Obsah kasační stížnosti

[10] Rozsudek krajského soudu napadli navrhovatelé e), h), ch), i), j) a m) (stěžovatelé) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatelé opakují, že v rozhodnutí odpůrce, ve stanoviscích dotčených orgánů a v obsahu územně analytických podkladů spatřují významné prvky libovůle a neproporcionality.

[12] Pokud by byla pravda, že nelze zřízovat zastavitelné lokality nenavazující na zastavěné území obce, pak by pořizovatel musel změnit funkční využití lokality Z6ŠE v k. ú. Š., kde soud argumentoval, že už předchozí územní plán počítal s možností jejího zastavění, neboť tato lokalita není dosud využita.

[13] Lokalita Z17 navazuje pouze na obdobnou rekreační oblast nacházející se v k. ú. V. J., avšak bez návaznosti na zastavěné území obce. Lokalita Z17 je tedy v podstatě totéž, co by byla lokalita Z16, jen ve větším měřítku, což má pochopitelně větší negativní dopady.

[14] Stěžovatelé se domnívají, že soud je oprávněn věcně přezkoumávat územně analytické podklady i stanoviska dotčených orgánů. K odkazům na jimi uváděné rozsudky (ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 136, a ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Aps 1/2008 - 77) krajský soud uvedl, že nejsou pro posuzovanou věc příhodné. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že rozdíl mezi stanoviskem EIA a stanoviskem SEA není v principu téměř žádný a už vůbec ne takový, který by odůvodňoval závěr, že stanovisko EIA soud může přezkoumávat a stanovisko SEA nikoli. Krajský soud dezinterpretoval rozsudky Nejvyššího správního soudu, které uváděl na podporu své argumentace, a vyvodil z nich závěry, které jsou s nimi v rozporu.

[15] Dále stěžovatelé v kasační stížnosti opakují totožné argumenty, které uvedli v návrhu na zrušení územního plánu.

[16] Ke stanovisku Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 8. 12. 2015, ve kterém správní orgán uplatnil nesouhlasné stanovisko týkající se lokality Z16 dle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF s odůvodněním, že *se jedná o vymezení nové zastavitelné lokality, která nenavazuje na zastavěné území, jejím umístěním dochází k narušení souvislého půdního bloku*, stěžovatelé namítají, že bonita půdy v lokalitě Z16 je kategorie IV. (viz SEA, str. 47), jedná se tedy o nekvalitní půdu a nebyl by tak problém s jejím odnětím ze ZPF. Nemůže ani dojít k narušení souvislého půdního bloku, neboť lokalita Z16 se nachází na samém břehu vodního díla Rozkoš. Doplnění tohoto stanoviska nepovažují stěžovatelé za dostatečné, neboť pouze za použití více slov sdělilo totéž. Nesouhlasí ani s argumentem, že nezbytnost odnětí zemědělské půdy pro nezemědělské účely nebyla u předmětné plochy prokázána, neboť odnětí ze ZPF není nikdy zcela nezbytné a jedná se o poměrování jednotlivých zájmů. Dále stěžovatelé uvádí dvě varianty, jak odstranit překážku, že lokalita nenavazuje na zastavěné území.

[17] K souhlasnému stanovisku k vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu Nahořany na životní prostředí, které vydal Krajský úřad Královéhradeckého kraje dne 14. 12. 2015, stěžovatelé namítají, že je odůvodněno pouze odkazem na stanovisko Městského úřadu Nového Města nad Metují. V něm nebylo zdůvodněno, proč lokalita Z17, která se také nachází v pásmu 100 m od vodního díla Rozkoš, není navrhována k vyřazení, ale Z16 ano.

[18] Stěžovatelé rozporují i podklady, na které odkazuje stanovisko Městského úřadu Nového Města nad Metují. Publikace Bínová, L. *Preventivní hodnocení krajinného rázu území ORP Nové Město nad Metují*, Společnost pro životní prostředí, spol. s r.o., 2012, danou lokalitu řeší pouze z pohledu ochrany krajiny a nevěnuje se dalším hlediskům. Publikace nadto hodnotí vodní dílo Rozkoš jako krajinný celek s málo zachovalým krajinným rázem. Pásmo nezastavitelné plochy 100m od vodního díla Rozkoš, které patří do IV. kategorie ochrany, je přísnější, než omezení v územích zařazených do II. a III. kategorie ochrany. Z publikace je zřejmé, že se nejedná o zásadní požadavek, ale spíše nezávazné doporučení. Z „vnitrozemí“ ani hladiny vodního díla pozemky nejsou vidět, zásah do krajinného rázu je tedy dle stěžovatelů zcela zanedbatelný.

[19] Stěžovatelé odkazují na dokument Ing. Přemysla Stahla *Vodní dílo Rozkoš*, Hradec Králové, 2005-2009, který navrhuje v lokalitě Z16 plochu pro maríny a autocamping, přitom dbá i na ochranu přírody.

[20] Případný negativní dopad (uvedený v SEA) by bylo možno eliminovat podmínkami výstavby, případně by bylo možno dosáhnout i pozitivního vlivu. Přitom z textu není zřejmé, proč by měla lokalita Z16 mít jako jediná negativní vliv na vody. Stejně tak není zřejmé, proč je dopad na krajinný ráz hodnocen indexem -2 (závažný záporný vliv), když lokalita Z17, která se rovněž nachází na pobřeží vodního díla Rozkoš, nebyla záporně ohodnocena ani z jednoho hlediska. Stěžovatelé se přitom domnívají, že rodinná rekreace je k životnímu prostředí šetrnější než hromadná rekreace. Hodnocení vlivů jednotlivých lokalit tak působí jako libovůle autora SEA.

[21] Stěžovatelé dále rozporují tvrzení pořizovatele ÚP, že územní plán nesmí obsahovat například podmínky pro umístění a prostorové řešení staveb, které nejsou zahrnuty do staveb veřejné infrastruktury, včetně urbanistických a architektonických podmínek pro zpracování projektové dokumentace a podmínek ochrany krajinného rázu. Odkazují přitom na bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[22] Opatření týkající se lokality Z16 navržené v SEA je nepřiměřené a omezuje práva vlastníků dotčených pozemků ve větší, než nezbytně nutné míře.

[23] V sousední obci Provodov-Šonov je v k. ú. Š. vymezena plocha hromadné rekreace. Stěžovatelé srovnávají hodnocení jejího vlivu na území v SEA s plochou Z16 a uvádějí, že rodinná rekreace je ze své podstaty méně zatěžující pro životní prostředí. Ani z jednoho stanoviska SEA přitom nevyplývá, proč by vliv plochy Z16 měl být negativnější.

[24] Ve vztahu k lokalitě Z16 nebyly vůbec zohledněny pozitivní jevy uvedené na straně 55 SEA pro ÚP Nahořany týkající se rekreace. Stávající ÚP Nahořany není dle stěžovatelů v souladu s cíly a úkoly územního plánování stanovenými v § 18 a § 19 stavebního zákona, neboť (zejména v území dotčeném touto námitkou) nevytváří předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách chybí odůvodnění proporcionality přijatého řešení. Pořizovatel vyjmenoval důvody, které podporovaly jeho stanovisko, nezabýval se však argumenty pro vyhovění námitkám a nepoměřoval je. Odkazuje např. na ochranu přírodních, kulturních a civilizačních hodnot, nezmiňuje však vůbec možnost rozvoje území.

[25] V obcích Velká Jesenice a Česká Skalice žádné pásmo 100 m nezastavitelného území okolo vodní nádrže Rozkoš vymezeno není a dokonce se v tomto pásmu nachází silnice I/33, která byla vybudována poměrně nedávno, tudíž nelze tvrdit, že se jedná o historickou zátěž.

[26] Stěžovatelé dále upozorňují, že kvůli absenci staveb se zázemím pro turisty a rekreanty bude docházet k většímu znečištění životního prostředí, neboť ti se budou zbavovat zátěže, kdekoliv to půjde.

[27] Stěžovatelé se cítí být poškozeni a rozhodnutí o námitkách i napadený rozsudek vnímají jako nespravedlnost, neboť v obou případech jsou uměle konstruovány důvody, proč dotčené pozemky nemohou být územním plánem určeny k zástavbě stavbami pro rodinnou rekreaci. Přitom cca od roku 2011 stěžovatelé usilují o to, aby své pozemky mohli užívat k rodinné rekreaci a za tím účelem na nich i umístit stavby. V této snaze našli podporu u starosty obce Nahořany, o čemž svědčí i to, že v návrhu územního plánu pro společné jednání byla vymezena plocha Z16 s navrženým způsobem využití RI (plochy rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci). Po společném jednání se však ze strany dvou dotčených orgánů objevily námitky proti této lokalitě a od té doby se stěžovatelé zatím marně snaží o to, aby na svých pozemcích mohli umístit stavby pro rodinnou rekreaci a nebylo jim v tom bráněno kvůli nějakým zástupným důvodům, které v jiných lokalitách v okolí vodní nádrže Rozkoš zástavbě nebrání.

III. Vyjádření odpůrkyně

[28] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na to, že stěžovatelé pouze opakují tvrzení z návrhu na zrušení územního plánu a neuvádí, v čem spočívají důvody kasační stížnosti. Odpůrkyně se ztotožňuje s právním názorem krajského soudu. Opakuje, že stěžovatelé nemovitosti nabyli s vědomím, jaké pozemky do svého vlastnictví nabývají, přičemž jejich charakter zůstal územním plánem zcela nezměněn a byl zachován.

[29] Ke stanovisku dotčeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu odpůrkyně uvádí, že si pořizovatel vyžádal jeho doplnění, které považoval za dostačující.

[30] Dále odpůrkyně nesouhlasí s tvrzením stěžovatelů, že lokalita Z17 navazuje pouze na obdobnou rekreační oblast nacházející se v k. ú. V. J., avšak bez návaznosti na zastavěné

území obce. Odkazuje přitom na § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Z grafické části platné územně plánovací dokumentace obce Velká Jesenice – Územní plán Velká Jesenice je jednoznačně patrné vymezené zastavěné území v k. ú. V. J.. Takto pořizovatel argumentoval i v rámci vypořádání podaných námitek.

[31] K obsahu územního plánu odpůrkyně uvádí, že stěžovatelé pomíjí § 43 odst. 3 stavebního zákona. Dále odkazuje na znění přílohy 11 části I., odst. 2 písm. b) vyhlášky 500/2006 Sb.

[32] K dalším námitkám týkajícím se SEA, územně analytických podkladů a souladu územního plánu s cíly a úkoly územního plánování odkazuje odpůrkyně na rozhodnutí o námitkách.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[33] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Stěžovatelé současně s podáním kasační stížnosti nesplnili poplatkovou povinnost stanovenou zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Nejvyšší správní soud je proto usnesením ze dne 9. 7. 2018, č. j. 1 As 224/2018 – 26, vyzval k zaplacení soudního poplatku ve výši 5.000 Kč za každého ze stěžovatelů, tedy celkem 30.000 Kč a stanovil jim k tomu lhůtu 15 dní od doručení usnesení.

[34] Navrhovatel ch) poplatkovou povinnost ani přes výzvu soudu nesplnil, vůči němu proto Nejvyšší správní soud řízení dle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s. zastavil.

[35] Lhůta pro splnění poplatkové povinnosti uplynula dne 27. 7. 2018, přičemž dle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích se k pozdnímu zaplacení soudního poplatku nepřihlíží. O této skutečnosti byli stěžovatelé poučeni. Soudní poplatek za navrhovatele m) byl na účet soudu připsán až dne 3. 8. 2018, tedy po uplynutí propadné lhůty. Z toho důvodu též vůči němu rozhodl Nejvyšší správní soud o zastavení řízení a vrácení zaplaceného soudního poplatku (viz část V. Závěr a náklady řízení).

[36] Ostatní stěžovatelé splnili poplatkovou povinnost, kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

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

[38] Zaprvé stěžovatelé namítají rozdílný přístup k lokalitě Z16 v porovnání s lokalitou Z17 a lokalitou v k. ú. Š.. Tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Krajský soud správně poukázal na odlišnosti mezi těmito lokalitami, které odůvodňují rozdílný přístup k nim. Námitka, že lokalita v k. ú. Š. dosud nebyla využita a měla by tak být zrušena, neboť nenavazuje na zastavěné území obce, není relevantní. Jedná se o území sousední obce Provodov-Šonov, které územní plán obce Nahořany nereguluje a neuplatňují se tak na něj stejné požadavky. Je věcí každé obce, jakou zvolí strategii svého rozvoje a ochrany přírodních, urbanistických a kulturních hodnot (samozřejmě za podmínky souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací). Ve vztahu k lokalitě Z17 je již z grafické části územního plánu (výkresu základního členění) zřejmé, že územním plánem nově vymezená plocha hromadné rekreace navazuje na již dříve totožně funkčně vymezenou plochu, která je součástí zastavěného území obce Nahořany.

[39] Stěžovatelé dále brojí proti závěru krajského soudu, že není oprávněn věcně přezkoumat obsah stanovisek, která stěžovatelé zpochybňují. Rozsudky, na které stěžovatelé odkazují, nejsou pro nyní projednávanou věc zcela příhodné, neboť se týkají přezkumu hodnocení vlivu záměru na životní prostředí (EIA), které se provádí v rámci územního řízení [§4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. V nyní projednávané věci se jedná o přezkum v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy [§4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Přesto je však třeba dát stěžovatelům za pravdu. Krajský soud nesprávně interpretoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, ze kterého dovodil, že není možné stanoviska dotčených orgánů, která jsou podkladem pro vydání územního plánu, věcně přezkoumat. Z tohoto rozsudku naopak plyne, že z důvodu nemožnosti napadat stanovisko dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona samostatně, je jeho přezkum (včetně přezkumu věcné správnosti) vyhrazen právě až pro řízení o zrušení opatření obecné povahy: *„Nemožností přezkoumání stanoviska podle § 149 správního řádu ovšem navrhovatelé nejsou dotčeni v právu na jeho přezkum, neboť ten je, byť jen nepřímou, vyhrazen Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) podle hlavy II. dílu 7 s. ř. s. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud posuzuje jeho soulad se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). ... V rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, se pak Nejvyšší správní soud zabývá i správností stanoviska dotčeného orgánu.“* Uvedený závěr se dle současně platné právní úpravy uplatní i na přezkum prováděný krajským soudem. Obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 -151, či rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014 - 193, dále aprobevaný rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015 - 120. Jedná se o obdobný režim přezkumu jako přezkum závazných podkladů pro rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

[40] Závěr o nemožnosti věcného přezkumu stanovisek závazných pro vydání územního plánu by odporoval smyslu soudního přezkumu. Jak správně podotkl krajský soud, pořizovatel územního plánu je stanovisky dotčených orgánů vázán. Pokud by nebylo možné v rámci řízení o zrušení územního plánu tato stanoviska přezkoumat z hlediska věcné správnosti, zúžil by se rozsah přezkumu na pouhé ověření, zda pořizovatel územního plánu převzal podmínky uvedené ve stanoviscích za své, a soudní přezkum by se tak stal čistě formálním.

[41] Krajský soud tak rozhodoval na základě nesprávného právního posouzení věci. Měl vypořádat i námitky zpochybňující obsahovou správnost stanoviska KÚ Královéhradeckého kraje, jakožto dotčeného orgánu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 8. 12. 2015, ve znění jeho doplnění ze dne 6. 3. 2017.

[42] Stanoviskem KÚ Královéhradeckého kraje k vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle § 10g zákona o posuzování vlivů ze dne 12. 1. 2016 (žalobcem i krajským soudem nesprávně datováno 14. 12. 2015 – pozn. NSS) se pak krajský soud v tomto směru také nezabýval. Ačkoliv je pravdou, že toto stanovisko není stanoviskem dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, ke kterému se vztahuje výše uvedená judikatura, krajský soud nevzal v úvahu, že toto stanovisko pouze rekapitulovalo podmínky dotčených orgánů k návrhu územního plánu. Proto v odůvodnění obsahuje odkazy na tato stanoviska. Žalobní námitky stěžovatelů se týkaly zejména stanoviska Městského úřadu Nového Města nad Metují ze dne 4. 12. 2015, jakožto dotčeného orgánu ochrany přírody příslušného dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dotčeného orgánu hlediska vodoprávního a státní správy lesů. S těmito námitkami se měl krajský soud taktéž věcně vypořádat s ohledem na závěry uvedené výše.

[43] Pokud stěžovatelé rozporovali podklady, ze kterých daná stanoviska dotčených orgánů vycházela, včetně samotného posouzení návrhu koncepce (územního plánu obce Nahořany) z hlediska vlivů na životní prostředí zpracovaného společností EMPLA AG spol. s r. o., bylo na krajském soudu, aby tyto námitky také vypořádal. Ačkoliv závěry z hodnocení SEA ani další analytické podklady nejsou pro pořizovatele územního plánu závazné, je-li SEA zpracována, stává se podkladem pro vydání územního plánu. Všechny podklady pro vydání územního plánu slouží ke zjištění skutkového stavu věci, a pokud některé ze závěrů v podkladech uvedených stěžovatelé činili spornými, bylo na krajském soudu, aby ověřil, zda byl skutkový stav zjištěn správně.

[44] Neobstojí argumentace, že vzhledem ke skutečnosti, že pořizovatel nemusí bez výhrad závěry z těchto podkladů do územního plánu převzít, nemůže se jejich obsahem krajský soud zabývat. Je povinností krajského soudu k žalobním námitkám přezkoumat, zda pořizovatel územního plánu vycházel ze řádně zjištěného skutkového stavu a zda všechny podklady v souhrnu řádně vyhodnotil. I zde proto krajský soud nesprávně posoudil rozsah svojí přezkumné povinnosti.

[45] Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že stanoviska dotčených orgánů, která jsou pro pořizovatele územního plánu závazná, nejsou z hlediska svého obsahu v souladu s právními předpisy, neobstojí pak ani rozhodnutí o námitkách stěžovatelů, která na tato stanoviska odkazují. U podkladů, které pro pořizovatele územního plánu závazné nejsou, je pak třeba zabývat se tím, jak se v odůvodnění rozhodnutí o námitkách s namítanými nedostatky těchto podkladů vypořádal, tedy jestli všechny podklady ve svém souhrnu odpovídají závěrům učiněným v územním plánu a rozhodnutí a námitkách. Nemusí být proto vadou, která by měla mít za následek nezákonnost územního plánu, nejsou-li některé závěry z podkladů správné, má-li pořizovatel dostatečné množství dalších podkladů, které o skutkovém stavu přesvědčivě vypovídají. Na rozdíl od stanovisek dotčených orgánů dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona uplatňuje pořizovatel u ostatních podkladů zásadu volného hodnocení důkazů, přihlíží proto ke všemu, co v řízení vyšlo najevo a hodnotí jednotlivé podklady jak z hlediska obsahu, tak relevance, jak jednotlivě, tak ve vzájemné souvislosti s ostatními podklady. Je povinností pořizovatele územního plánu postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu.

[46] Nejvyšší správní soud naopak neshledal důvodnou námitku stěžovatelů, že rozhodnutí o námitkách postrádá odůvodnění proporcionality přijatého řešení. Pořizovatel se zabýval důvody, které stěžovatelé uváděli jakožto argumenty pro vyhovění jejich požadavku, a detailně odůvodnil, proč neshledal, že by jim bylo možné vyhovět. Zároveň pořizovatel uvedl, že funkční využití pozemků stěžovatelů se oproti předchozímu funkčnímu využití prakticky nezměnilo, stěžovatelům tak nově nevzniká žádná újma, neboť svoje pozemky mohou využívat stejně, jako doposud. Je tedy zřejmé, že pořizovatel proporcionalitu přijatého řešení dostatečně zvažil.

[47] Krajský soud správně uvedl, že stěžovatelé nemají právní nárok na zařazení svých pozemků do takové plochy funkčního využití, jaké by si přáli. Ani skutečnost, že v rámci přípravy územního plánu bylo jejich pozemkům přiřazeno požadované funkční využití, nezakládá legitimní očekávání ohledně této skutečnosti. Proces pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický. Zadání územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválený územní plán) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání (k tomu srov. rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, bod 116).

[48] Zcela bez relevance jsou pak odkazy stěžovatelů na možné negativní dopady na lokalitu, nebudou-li zřízena zařízení pro turisty, neboť ani funkční vymezení plochy pro rodinnou rekreaci, kterého se domáhali stěžovatelé, zřízení zařízení pro hromadnou turistiku neumožňuje.

V. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2018, č. j. 30 A 7/2018 - 350, proto podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení se krajský soud bude věcně zabývat námitkami žalobců proti stanoviskům dotčených orgánů i dalším podkladům pro vydání územního plánu tak, jak bylo nastíněno výše. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán.

[50] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů e), h), i) a j).

[51] O nákladech řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů ch) a m) rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno.

[52] Podle § 10 odst. 3 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích „soud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, snížený o 20 %, nejméně však o 1.000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním.“ Podle odst. 5 téhož ustanovení „v řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání, postupuje soud obdobně podle odstavců 3 a 4, dokud nebylo vydáno rozhodnutí o věci samé.“

[53] Vzhledem k tomu, že navrhovatel m) zaplatil soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč opožděně, a řízení o jeho kasační stížnosti bylo zastaveno předtím, než bylo vydáno rozhodnutí o věci samé, rozhodl soud tak, že se navrhovatel m) vrací zaplacený soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti snížený o 20 %, nejméně však o 1.000 Kč, tedy ve výši 4.000 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám zástupce stěžovatele JUDr. Lukáše Slaniny, advokáta.

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

V Brně dne 30. ledna 2019

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu