



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci navrhovatelek: **a) N166, a. s.**, se sídlem Cejl 494/25, Brno, **b) SOLODOOR a. s.**, se sídlem Nádražní 166, Sušice II, a **c) SUŠICE s. r. o.**, se sídlem Tleskačova 1660/2, Kuřim, všechny zastoupené JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti odpůrci: **město Sušice**, se sídlem náměstí Svobody 138, Sušice, zastoupenému Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 33, Brno, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Sušice ze dne 17. 9. 2014, č. j. 3896/14, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **My ze Sušice, o. s.**, se sídlem náměstí Svobody 168, Sušice, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 5. 2015, č. j. 59 A 1/2015 – 101,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 5. 2015, č. j. 59 A 1/2015 – 101, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelky podaly dne 17. 2. 2015 návrh na zrušení části opatření obecné povahy - územního plánu města Sušice, vydaného dne 17. 9. 2014, č. j. 3896/14 (dále jen „územní plán“). Domáhaly se zrušení územního plánu ve výrokové části 1f) v části Obecné podmínky využití území, a to v rozsahu věty *„S odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty se vylučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v jedné lokalitě.“* a v části Definice pojmů v rozsahu věty *„Jedna lokalita: je samostatná*

maloobchodní jednotka či samostatné nákupní centrum, které je samostatně připojeno na veřejnou komunikaci a je provozně samostatné z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického a vodohospodářského řešení v parametrech, které jsou vymezeny pro plochu občanského vybavení – komerčního kapitoly 1f výrokové části – vymezení ploch s rozdílným využitím.“

[2] Namítaly nepřezkoumatelnost územního plánu pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, dále nezohlednění úkolů a cílů územního plánování, nezdůvodnění konkrétního řešení, nezohlednění existující územní studie, nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách a procesní vady v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy a porušení principu proporcionality a legitimního očekávání.

II. Právní názor krajského soudu

[3] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) napadenou část opatření obecné povahy zrušil pro nesrozumitelnost, a to dnem 31. 12. 2015. Uvedl, že důkladně zvážil specifickou povahu opatření obecné povahy i fakt, že razantní zásah v podobě zrušení územního plánu by měl být výjimečným krokem reagujícím na zásadní nedostatky. Pokud by byla přezkoumávána srozumitelnost potažmo zákonnost individuálního správního aktu adresovaného pouze účastníkům konkrétního sporu, měl by soud relativně volnější možnosti hodnocení, aby slovní vyjádření vyložil s přihlédnutím k odůvodnění i kontextu věci mírněji ve prospěch určitého výkladového řešení. Avšak opatření obecné povahy nemá jednoho adresáta, naopak, okruh těch, kterým je určeno, je široký. Jistě by bylo možné (v úzkém pojetí věci) vykládat pojmy a definice použité v územním plánu jen ve vztahu ke stranám příslušného sporu. Takové řešení by bylo ovšem krátkozraké, neboť vzhledem k povaze opatření obecné povahy nelze vyloučit, že kdokoliv další z okruhu jeho obecných adresátů by mohl pojmy a definice vykládat i jiným, až kontroverzním způsobem, což by bylo zdrojem možných soudních sporů. Opatření obecné povahy by proto mělo být, i s ohledem na jeho delší časovou platnost zřetelným aktem, aby nebylo důvodu pro komplikované výkladové varianty. Územní plán řešící natolik citlivou otázku, jakou je způsob a rozsah regulace území, musí být postaven tak, aby skrze použité formulace bylo na první pohled zřetelné, co pořizovatel míní, jakým způsobem a v jakém rozsahu zamýšlel v území provádět regulaci. V posuzované věci se tak nestalo.

[4] Jak uvedly navrhovatelky, jednou z možností výkladu napadené části územního plánu je vyloučení výstavby maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v samostatných maloobchodních jednotkách či samostatných nákupních centrech. Představa takového výkladu, oběma stranami shodně nazvaná „domečky v domečkách“ je sice absurdní, ale jazykový výklad příslušné části územního plánu ji připouští. Jednou z možností by tak byla regulace pouze těchto „domečků v domečkách“. Nestačí, že odůvodnění dokumentu je již jednoznačné a dává pořizovatelem zamýšlené regulaci jasný rozměr. Adresáty zavazuje pouze výrok. Je nepřípustné, je-li odůvodnění územního plánu co do vymezení regulace jednoznačnější a přísnější než jeho výrok.

[5] Protože soud shledal napadenou část výroku územního plánu nesrozumitelnou, nezabýval se dalšími výtkami učiněnými v návrhu. Jejich podstata mířila k stanovenému regulativu, seznatelnému ovšem z odůvodnění územního plánu, nikoli z jeho výroku.

III. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí odpůrce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Opírá ji o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zrušení rozsudku.

[7] Nesouhlasí s posouzením věci krajským soudem. Z formulace obecných podmínek pro vymezení území v části 1f) lze ve spojení s upřesňující definicí a odůvodněním územního plánu jednoznačně dovodit záměr pořizovatele, a proto nelze uvedenou část územního plánu označit za nesrozumitelnou. Z formulace, že se „*vylučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m²*“ je zcela zřejmé, že územní plán omezuje velikost maloobchodních prodejen a nákupních center na 1.000 m². Takový závěr plně koresponduje i odůvodněním.

[8] Co se týče definice samostatné maloobchodní jednotky či samostatného obchodního centra, územní plán je jednoznačně vymezuje jako takové jednotky, které splňují podmínky samostatného připojení na veřejnou komunikaci a provozní samostatnosti z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického řešení a vodohospodářského řešení. Tyto podmínky sledují záměr, aby se jednalo o samostatné a plně funkční stavby, nikoli aby docházelo například k liniovému řazení a následnému spojování samostatných obchodních jednotek s rozlohou do 1.000 m² do jednoho celku, tedy aby nešlo záměr města obcházet. Územní plán konzistentně stanovuje limity velikosti maloobchodních prodejen a nákupních center na 1.000 m² a vymezenými podmínkami brání jejich účelové kumulaci do spojitě soustavy. Úmysl omezit velikost prodejní plochy byl jednotně deklarován v celém procesu pořizování územního plánu. Byl obsažen v zadání (např. str. 12, 17 a 33), v návrhu ke společnému jednání i v upraveném návrhu. Regulaci neshledal nesrozumitelnou ani nadřízený orgán územního plánování.

[9] Z celkového znění územního plánu lze jednoznačně seznat, co pořizovatel uvedenou regulací zamýšlel. Znění jednotlivých částí vylučuje jiný smysluplný výklad. Sám soud dospěl k závěru, že jediný alternativní výklad, který by přicházel v úvahu (tj. zákaz výstavby nákupních center v nákupních centrech) je absurdní. Podle stěžovatele je proto zřejmý jediný výklad plynoucí z územního plánu, a to že územní plán stanovuje limity velikosti maloobchodních prodejen a nákupních center na 1.000 m² a brání jejich účelové kumulaci do spojitě soustavy. Požadavek soudu, aby nebylo možno územní plán interpretovat „*jiným, až kontroverzním způsobem*“ je tak podle stěžovatele splněn, jelikož další, neabsurdní, možnost výkladu nepřipadá v úvahu.

[10] Závěr, že navrhovatelky předmětné regulaci rozumí, potvrzuje skutečnost, že jak v návrhu, tak v námitkách vznesených v průběhu pořizování územního plánu, předložily argumentaci, v níž proti limitu 1.000 m² brojily věcně a namítaly diskriminační charakter či neproporcionalitu regulace. Námitka nesrozumitelnosti byla vznesena pouze účelově.

[11] Ač soud deklaroval, že zohlednil specifickou povahu opatření obecné povahy i fakt, že razantní zásah v podobě zrušení územního plánu by měl být krokem spíše výjimečným, podle stěžovatele tato východiska při formulaci svých právních závěrů nedodržel. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, rozsudek ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, a rozsudek ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 – 36). V případě územního plánu bylo na první pohled zřetelné, co jím pořizovatel mínil, a jakou regulaci zamýšlel. Pokud soud napadené části územního plánu zrušil toliko s odkazem, že připouští více výkladů, ačkoli o jediném alternativním výkladu, který zmiňuje, sám soud prohlásil, že je absurdní, jedná se o přepjatý formalismus a o nepřipustný zásah do práva stěžovatele na samosprávu, jehož projevem územní plán je.

[12] Závěrem stěžovatel uvádí, že ačkoli se soud věcně nezabýval dalšími námitkami navrhovatelek a otázkou správnosti regulace, ve vztahu k datu zrušení územního plánu uvedl, že *„Termín k 31. 12. 2015 jistě vytvoří potřebný a dostatečný prostor pro to, aby případná změna dotčené části územního plánu byla zrealizována tak, aby se soudem učiněné výhrady nesrozumitelnosti mohla odstranit, pochopitelně za dodržení všech procedurálních požadavků daných především stavebním zákonem.“* Sám soud tak předpokládá, že stěžovatel bude iniciovat změnu územního plánu, prostřednictvím které bude obsahově stejná regulace do územního plánu zahrnuta. V této souvislosti stěžovatel uvádí, že proces pořizování územního plánu je časově náročný a nákladný. Proto formální pochybení, která navíc nezpochybňují podstatu regulace a úmysl pořizovatele, sama o sobě nemohou vést k vyhovění návrhu, které by mělo za následek nutnost realizovat celý nákladný proces pořizování.

IV. Vyjádření navrhovatelek ke kasační stížnosti

[13] Navrhovatelky ve vyjádření setrvávají v názoru, že napadená část opatření obecné povahy trpí nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost, a to právě pokud jde o napadené omezení výstavby. Je-li tato část regulace nesrozumitelná i pro senát krajského soudu (a tedy mj. osoby s vysokoškolským právnickým vzděláním), je ze strany stěžovatele nanejvýš „opovážlivé“ tvrdit, že je srozumitelná pro všechny ostatní, a zejména pro samotný široký okruh adresátů územního plánu. K výtce stěžovatele, že námitka nesrozumitelnosti byla vznesena pouze účelově, navrhovatelky uvádí, že pochopitelně vznesly věcné námitky, avšak v návrhu i při jednání před soudem zdůrazňovaly, že se jedná o námitky vůči regulaci vyplývající toliko z odůvodnění územního plánu, neboť pouze z něho lze seznat logické omezení výstavby. Obsah závazné regulace musí být zřejmý již z výrokové části opatření obecné povahy. Úlohou odůvodnění je vysvětlit důvody přijatého řešení, nikoli jej dotvářet či zpřesňovat.

[14] Navrhovatelky považují za nepravdivé tvrzení stěžovatele, že sám krajský soud dospěl k závěru, že jediný alternativní výklad (tj. zákaz výstavby nákupních center v nákupních centrech) je absurdní. Ani navrhovatelky, ani soud o žádných (jediných) dvou výkladových alternativách nehovořily. To, co stěžovatel označuje za alternativní výklad, je ve skutečnosti rozpor mezi výrokem a odůvodněním. Stěžovatel nepodává žádný výklad

výroku, ale cituje odůvodnění a výrok jím nahrazuje. Naopak, pokud jde o napadenou část výroku, jakákoli výkladová alternativa, jež by vedla k tomu, co tvrdí stěžovatel, neexistuje.

[15] Tvrzení stěžovatele, že podle soudu je odůvodnění ve spojení s výrokem jednoznačné a dává zamýšlené regulaci jasný rozměr, považují navrhovatelky za zavádějící. Krajský soud konstatoval jednoznačnost odůvodnění, nikoli „odůvodnění ve spojení s výrokem“. Navrhovatelky jsou přesvědčeny, že v právním státě nelze po adresátu opatření obecné povahy žádat, aby se řídil odůvodněním, které jej (navíc) bude ve vlastnickém právu omezovat více, resp. v něčem jiném, než výrok. Taková interpretace by nebyla možná ani v případě správního rozhodnutí. Konstrukce opatření obecné povahy v českém právním řádu umožňuje abstraktnost pouze ve vztahu k okruhu adresátů, nikoli však co do ukládaných povinností.

[16] Navrhovatelky dále opakují a rozvádí důvody nesrozumitelnosti napadené části výroku opatření obecné povahy. Obecné podmínky využití území postrádají srozumitelné vymezení toho, co je myšleno pod pojmem jedna lokalita, podle navazující Definice pojmů je jednou lokalitou „samostatná maloobchodní jednotka“ či „samostatné obchodní centrum“. Při převedení do souvislé normy by platilo, že omezení pro výstavbu velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² se vztahuje pouze na případy, kdy maloobchodní prodejny či nákupní centra mají být umístovány do „samostatných maloobchodních jednotek“ či „samostatných nákupních center“. Na jiných místech v území, která charakter „jedné lokality“ nemají, by omezení zastavěné plochy 1.000 m² neplatilo, a bylo by tak možné budovat maloobchodní prodejny či nákupní centra i o větší zastavěné ploše (neboť by v „jedné lokalitě“). Výrokovou logikou: „Objekt A nelze postavit v B“ a (zároveň) „mimo B není výstavba objektů A regulována“. Objekty A lze tedy stavět všude jinde... Navrhovatelky zdůrazňují, že nejde o žádný stěžovatelem uváděný „jediný alternativní a absurdní výklad“, ale o samotný text výroku územního plánu, tak jak jej stěžovatel schválil. Jediný potenciální alternativní výklad by snad možno užít při velkorysém nahrazení pojmů „maloobchodní jednotka“ a „nákupní centrum“ např. jinými pojmy jako místo či lokalita. I taková úprava – text výroku již navíc nikoli interpretující, ale opravující – za účelem „zesrozumitelnění“ textu by však v důsledku vedla stejně k situaci zcela opačné, než jaké má napadená část územního plánu vést podle stěžovatele.

[17] Ani prvnímu, ani druhému alternativnímu výkladu ovšem neodpovídá odůvodnění územního plánu, které na str. 138 paušálně konstatuje, že umístování komerčních objektů nad 1.000 m² je vyloučeno, což nelze chápat jinak než jako vzájemný rozpor a celkově nesrozumitelný regulativ, který nedává adresátům jistotu, jaká výstavba je přípustná.

[18] Navrhovatelky dále rozvádí argumentaci ve vztahu k dalším podmínkám, které musí být podle definice v územním plánu splněny, aby se jednalo o jednu lokalitu. Mají za to, že musí být kumulativně splněny, jinak by se teoreticky mohlo ještě jednat o „samostatnou maloobchodní jednotku či nákupní centrum, nikoli však o „jednu lokalitu“, s níž je spojeno omezení výstavby. Uvedenému pak opětovně neodpovídá odůvodnění územního plánu.

[19] Navrhovatelky označují za nepřipadnou poznámku stěžovatele o potřebě zdrženlivosti při přezkumu územního plánu. Její užití je namístě až pokud je zřejmé, co je

vlastně regulováno, a nikoli pokud není jasné, co schválená regulace znamená. Navíc, jako by stěžovatel zapomínal, že onen výkon samosprávy je zde svou povahou jednoznačně výkonem vrchnostenské správy, veřejnomocenskou regulací. Závěrem navrhovatelky navrhuji kasační stížnost zamítnout.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Argumentace stěžovatele směřuje proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti. Podstatou kasační stížnosti je obrana stěžovatele, že napadená část opatření obecné povahy není nesrozumitelná.

[23] Soud v první řadě upozorňuje, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že pokud bylo rozsudkem krajského soudu zrušeno žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, lze se poté v řízení o kasační stížnosti zabývat pouze tím, zda byl závěr o nepřezkoumatelnosti správný či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 2 As 36/2006 - 102). Tytéž závěry platí v případě nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se tedy nemůže zabývat věcným přezkumem předmětné právní otázky, ale musí se omezit na otázku nepřezkoumatelnosti části územního plánu.

[24] V obecné rovině se k otázce srozumitelnosti opatření obecné povahy vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130. Uvedl, že opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí.

[25] Ačkoliv opatření obecné povahy samo nemůže stanovit exekučně vynutitelné povinnosti, ale může pouze u povinností stanovených zákonem stanovit jejich rozsah, je třeba jej považovat za regulativní akt. Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy vyplývá právě z jeho povahy regulativního aktu jako součásti systému práva. *„Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemohlo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět, jak se mají chovat.“* (Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 49). Pod sdělností přitom nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost. Srozumitelnost v tomto smyslu by bylo lze označit za základní zásadu tvorby a vydávání právních aktů.

[26] Požadavek na srozumitelnost opatření obecné povahy jako podmínka přezkoumatelnosti opatření obecné povahy plyne rovněž z jeho charakteristiky jako mezičlánku mezi správním rozhodnutím a právním předpisem. Správní rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, musí být srozumitelné, aby z něj bylo možno jednoznačně seznat, jaká práva či povinnosti jsou zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována. Jestliže je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, jedná se (společně s nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů) o důvod pro jeho zrušení soudem i bez nutnosti nařídit ve věci jednání [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], přičemž v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je správní soud povinen k takové nepřezkoumatelnosti přihlížet z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

[27] Nutnost dodržení srozumitelnosti právních předpisů pak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje především Ústavní soud: „[v] teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (...). Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti“ (nález ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, bod 20). „[Z]ákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými“ (nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, publikovaný pod č. 37/2007 Sb., bod 70, ve věci ústavnosti legislativních přílepků). Jestliže je tedy srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i opatření obecné povahy, jako jejich mezičlánku.

[28] V nyní posuzované věci stěžovatel jako jednu z obecných podmínek využití území zvolil následující formulaci (část 1f) textové části územního plánu, str. 40):

„S odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty se vylučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v jedné lokalitě.“

[29] Jedna lokalita je posléze územním plánem na str. 41 definována jako:

„samostatná maloobchodní jednotka či samostatné nákupní centrum, které je samostatně připojeno na veřejnou komunikaci a je provozně samostatné z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického a vodohospodářského řešení v parametrech, které jsou vymezeny pro plochu občanského vybavení – komerčního kapitoly 1f výrokové části – vymezení ploch s rozdílným využitím“.

[30] V odůvodnění územního plánu je uvedená podmínka vysvětlena jednak na str. 26 (oddíl 2b Soulad s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na jejich ochranu), kde se uvádí požadavek „regulace rozvoje a realizace nových prodejních ploch o výměře nad 1.000 m²“, jednak na str. 181 a násl., kde je k námitce právního předchůdce navrhovatelky a), SOLO MATCHES a FLAMES, a.s., podán zevrubný výklad a odůvodnění přijaté regulace.

[31] Označení „jedna lokalita“ v územním plánu proto není možné chápat jen v obecném významu slova, tedy jako určité místo či oblast, ale je nutno jej vyložit v kontextu odůvodnění (srov. str. 26 a str. 181 a násl.) územního plánu, tedy jako „jeden každý případ“. Na tom nic nemění ani slovní ekvilibristika navrhovatelů ani jimi použitá formální metoda prostého nahrazení použitého pojmu „jedna lokalita“ jeho definicí.

[32] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že předmětná část územního plánu je nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost. Ač si lze představit jednodušší a přehlednější formulaci, ze zvoleného řešení je zřejmá pořizovatelem zamýšlená regulace, kterou je stanovení limitu velikosti maloobchodních prodejen a nákupních center. Navazující definice následně vymezuje doplňující podmínky, které mají bránit obcházení stanoveného pravidla účelovým spojováním obchodních jednotek či naopak rozdělováním obchodních center.

[33] Ani případná možnost jiného výkladu (vyloučení výstavby maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1.000 m² v samostatných maloobchodních jednotkách či samostatných nákupních centrech), který Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem (a konec konců i se všemi účastníky řízení) považuje za zcela evidentně absurdní, nečiní předmětnou část územního plánu nesrozumitelnou.

[34] Územní plán, i s ohledem na široký okruh jeho adresátů, samozřejmě musí být co nejvíce srozumitelný, ale jeho interpretace (jako ostatně i u jiných právních textů, včetně právních předpisů) musí být vedena snahou poznat a pochopit jeho obsah. Jsou-li některé verze výkladu absurdní, asi lze jen těžko rozumně uvažovat o tom, že je mohl mít odpůrce na mysli. Jakkoliv je tedy použitá formulace zřejmě zbytečně komplikovaná, je zcela zjevné, co bylo jejím účelem a podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu by její aplikace neměla činit zvláštní potíže.

[35] Tento závěr kasačního soudu je rovněž v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů, podle níž se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace soudy řídí *zásadou zdrženlivosti* (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, či ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Ke zrušení opatření obecné povahy je namístě přistoupit pouze v případech, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[36] Nejvyšší správní soud vychází rovněž z obecnějších závěrů Ústavního soudu, který opakovaně konstatuje, a to nejen ve vztahu k interpretaci právních předpisů, že „*naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je*

pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ (z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.)

VI. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. dubna 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu