



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele **Terra Natura, o. s.**, se sídlem Světlá Hora, Stará Voda 114, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, proti odpůrkyni **Obci Malá Morávka**, se sídlem Malá Morávka 55, zastoupené JUDr. Vilémem Urbišem, advokátem se sídlem Bruntál, Dr. E. Beneše 1497/21, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2017, č. j. 79 A 1/2016-82,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2017, č. j. 79 A 1/2016-82, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Zastupitelstvo obce Malá Morávka vydalo dne 19. 12. 2012 cestou opatření obecné povahy č. 3/2012, Změnu č. 4 územního plánu obce Malá Morávka, Karlov pod Pradědem (dále též jen „změna č. 4“), která nabyla účinnosti dne 4. 1. 2013. Změna č. 4 umožňovala výstavbu nové prodloužené sedačkové lanovky a rozšíření sjezdovky na místě stávajícího lyžařského vleku a sjezdovky C v areálu Praděd – Ovčárna. Návrhem ze dne 3. 1. 2016 se navrhovatel u Krajského soudu v Ostravě domáhal zrušení změny č. 4 podle § 101a a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud usnesením ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016-48, návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., z důvodu absence aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu. Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 4. 2017 č. j. 3 As 126/2016-38, a uložil krajskému soudu návrh věcně projednat. Krajský soud nato (nyní napadeným) rozsudkem ze dne 16. 8. 2017, č. j. 79 A 1/2016-82, předmětné opatření obecné povahy zrušil.

[2] Krajský soud shledal důvodným již první návrhový bod, dle kterého změna č. 4 přesahuje svou podrobností zákonný rámec vymezený pro územní plán v § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Uvedl, že zdůvodnění přijatého řešení (str. 23 bod 3.3 odůvodnění změny č. 4) obsahuje velmi podrobné vymezení záměru včetně parametrů nové lanové dráhy – vodorovná délka, prodloužení v dolní i horní části, kapacita a dopravní obslužnost. Tento popis je znázorněn také v grafické části změny č. 4, tj. ve výkresu označeném „*lanová dráha na sjezdovce „C“ v lyžařském areálu Praděd – Jeseníky – přehledná situace z listopadu 2010, číslo výkresu 0.1, měřítko 1 : 2 000*“. V této souvislosti krajský soud zmínil, že na přílišnou podrobnost upozorňoval odpůrkyni také Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) ve svém stanovisku ze dne 3. 10. 2012, č. j. MSK 122021/2012.

[3] Podle krajského soudu dopadá na posuzovaný případ novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „novela č. 350/2012 Sb.“), a to konkrétně ve vztahu k § 43 odst. 3 stavebního zákona, který s účinností od 1. 1. 2013 v poslední větě stanoví, že územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Podle přechodného ustanovení čl. II bodu 4 citované novely platí, že části územně plánovací dokumentace, které podle stavebního zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti novely č. 350/2012 Sb., nemohou být její součástí, se nepoužijí a při nejbližší aktualizaci nebo změně musí být z této dokumentace vypuštěny. Krajský soud konstatoval, že změna č. 4 *de facto* umísťuje do území nikoli záměr jeho využití, ale zcela určitou konkrétní stavbu s jednoznačně daným účelem a také podmínkami pro umístění, čímž obsahově odpovídá rozhodnutí o umístění stavby ve smyslu § 79 odst. 1 stavebního zákona. Tento postup je nejen v rozporu s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona, ale představuje porušení tohoto zákona také v dalším směru, a to z hlediska kompetence správních orgánů (§ 54 odst. 2 stavebního zákona); v daném případě překročilo zastupitelstvo odpůrkyně svou pravomoc na úkor příslušného stavebního úřadu a odepřelo potenciálním účastníkům územního řízení realizovat jejich hmotná a procesní práva. Zjištěnou nezákonnost považoval krajský soud za natolik zásadní, že shledal nadbytečným zabývat se dalšími návrhovými body.

[4] Proti tomuto rozsudku podává odpůrkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

[5] V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, že vydáním změny č. 4 překročila svoji pravomoc, proto, že toto opatření obecné povahy obsahovalo podrobnosti náležející svou povahou územnímu rozhodnutí. Má za to, že k překročení pravomoci nemohlo dojít především z toho důvodu, že v době vydání změny č. 4 nebyla novela č. 350/2012 Sb. ještě účinná. Krajský úřad ji ve svém stanovisku na chystanou novelu stavebního zákona upozornil a stěžovatelka na toto upozornění reagovala a nechala všechny podrobnosti nad rámec stanovený stavebním zákonem vypustit (viz str. 5 odůvodnění změny č. 4). Jestliže ani po této úpravě napadené opatření obecné povahy nevyhovovalo požadavkům zákona, mělo být zrušeno toliko v bodech 3 a 4, které se týkaly stanoviska krajského úřadu. Stěžovatelka tvrdí, že výroková část změny č. 4 neobsahuje žádné podrobnosti nad rámec územního plánu; délku, kapacitu

pokračování

a převýšení navržené lanovky nelze za takové podrobnosti považovat. Podle stěžovatelky se *de facto* jedná o jedinou větu: „*Lanovka bude mít délku cca 690 m, převýšení 150 m a kapacitu 1200 osob/hod.*“ Navrhovatel brojí proti odůvodnění změny č. 4, to však podle názoru stěžovatelky podrobnosti obsahovat smí.

[6] Ve druhém okruhu námitek stěžovatelka vyjádřila názor, že změnu č. 4 nebylo vůbec namístě soudním rozhodnutím rušit. Novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. totiž výslovně stanoví, že část územního plánu, která přesahuje zákonem stanovenou míru konkrétnosti, se nepoužije; stavební úřad by k ní tudíž v územním řízení neměl vůbec přihlížet. Při jakémkoli stavebním řízení by tedy musel účastníky i obec na tuto skutečnost upozornit a obec vyzvat k odstranění závadového stavu při první změně územního plánu. Do doby aktualizace územního plánu by proto nebylo možné změnu č. 4 vůbec použít.

[7] Zatřetí stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že ve věci rozhodl bez jednání. Uvedla, že krajský soud ji po zrušení usnesení č. j. 79 A 1/2016-48, Nejvyšším správním soudem nepoučil podle § 51 odst. 1 s. ř. s., čímž zkrátil její právo zúčastnit se jednání a vyjádřit se k návrhu – konkrétně ke skutečnosti, že na doporučení krajského úřadu ve změně č. 4 reagovala. Povinnost zajistit podmínky spravedlivého řízení spočívá na soudu; krajský soud jí měl proto před meritorním rozhodováním znovu poučit ve smyslu citovaného ustanovení.

[8] Stěžovatelka závěrem navrhuje, aby v případě zamítnutí její kasační stížnosti nebyly navrhovateli přiznány náklady řízení. Návrh na zrušení změny č. 4 považuje za šikanózní výkon práva. Uvedla, že navrhovatel v době vydání napadeného opatření obecné povahy neexistoval, veřejného projednání změny č. 4 se nezúčastnili ani jeho zakládající členové. Navrhovatel tedy těžko může tvrdit, že vydáním změny č. 4 byl zkrácen na svých subjektivních právech. Návrh byl nadto uplatněn na samém konci zákonné lhůty a navrhovatel ani nenamítá, že by napadeným opatřením obecné povahy mělo dojít k fatálnímu a nenapravitelnému zásahu do přírody. Nadto se navrhovatel opakovaně odvolává na dokumentaci, která se ke změně č. 4 nevztahuje.

[9] Ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatel předně nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že vydáním změny č. 4 nevybočila z rámce stanoveného stavebním zákonem. Skutečnost, že překročila míru podrobnosti pro územní plán, přiznala již ve vyjádření k podanému návrhu, kde uvedla, že napadená změna územního plánu spočívá ve výměně technologie stávajícího vleku za novou odpojitelnou lanovou dráhu v trase stávající trvalé stavby lyžařského vleku C. Nyní ovšem stěžovatelka argumentuje v rozporu se svým dřívějším vyjádřením. Změna č. 4 vymezuje zcela konkrétní soukromý záměr. Toto vymezení, včetně parametrů záměru, se vyskytuje na straně 23 bod 3. 3 odůvodnění změny č. 4. Charakter záměru vyplývá i z grafické části – výkresu, který byl přílohou č. 3 vyhodnocení vlivů změny č. 4 na životní prostředí a na který krajský soud odkázal v odůvodnění napadeného rozsudku. Dále navrhovatel uvedl, že v době vydání napadeného opatření obecné povahy vyplýval přípustný rozsah územního plánu z § 43 odst. 1 stavebního zákona, zatímco obsah územního rozhodnutí byl stanoven v § 79 odst. 1 téhož zákona. Stěžovatelka tedy překročila své pravomoci i před účinností novely č. 350/2012 Sb.; tato novela pouze zpřesnila dříve platné znění stavebního zákona.

K námitce nenařízení jednání navrhovatel uvedl, že krajský soud vycházel z dřívějšího vyjádření stěžovatelky, kdy jednání nepožadovala. Stěžovatelka měla proto sama o nařízení jednání aktivně požádat. Konečně, pokud jde o tvrzení o šikanózní povaze podaného návrhu, navrhovatel uvedl, že návrh na zrušení změny č. 4 směřuje k ochraně veřejného zájmu; pochybení stěžovatelky jsou přitom závažná a evidentní.

[10] Stěžovatelka reagovala na vyjádření navrhovatele replikou, v níž mimo jiné popřela, že by změnou č. 4 byl řešen konkrétní soukromý záměr. V této souvislosti poukázala na § 18 odst. 3 a 5 stavebního zákona, podle něhož územní plánování slouží ke koordinaci veřejných a soukromých záměrů a řeší využití území pro stavby, jiná zařízení a opatření. Doplnila, že změna č. 4 byla sice vyvolána požadavkem investora na náhradu stávajícího vleku C lanovou dráhou, v praxi však většina změn územních plánů vychází z konkrétních návrhů a požadavků soukromých subjektů. To potvrzuje i § 45 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož může obec požadovat částečnou nebo úplnou úhradu nákladů na zpracování a mapové podklady změny územního plánu, je-li tato změna vyvolána výhradní potřebou navrhovatele.

[11] Navrhovatel v dalším vyjádření doplnil, že závěr krajského soudu se neopírá pouze o odůvodnění změny č. 4, ale i o výrok, kde byla závazně určena délka, kapacita a technologie lanovky. Jde tedy *de facto* o umístění stavby. Charakteristiky záměru lanové dráhy odpovídají náležitostem územního rozhodnutí podle § 9 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Obdobně i grafická část obsahově odpovídá požadavkům na grafickou přílohu rozhodnutí o umístění stavby podle § 9 odst. 5 téže vyhlášky. Územní plán sice vymezuje plochy a koridory, ale nemůže vymezovat konkrétní soukromý záměr. Podle názoru navrhovatele § 18 odst. 5 stavebního zákona na posuzovaný případ vůbec nedopadá. Toto ustanovení se týká umísťování staveb, zařízení a jiných opatření v nezastavěném území bez podrobné regulace v územním plánu, napadenou změnou č. 4 však bylo území zcela konkrétně a specificky regulováno.

[12] V reakci na toto podání stěžovatelka uvedla, že grafická část změny č. 4, na kterou odkazují krajský soud i navrhovatel, není podkladem, který se vztahuje k napadenému opatření obecné povahy. Grafická část není zpracována v měřítku 1 : 2 000 a neobsahuje žádný výkres s názvem „lanová dráha na sjezdovce C“. Jedná se o podklad k vyhodnocení vlivů změny č. 4 na životní prostředí (SEA), který není součástí územního plánu, tedy ani změny č. 4. Na tento podklad se podle názoru stěžovatelky čl. II bodu 4 novely č. 350/2012 Sb. nevztahuje. Vytýkané konkrétní vymezení trasy lanovky bylo nezbytné právě pro vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA) a posouzení vlivů změny č. 4 na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (NATURA). Domnívá se, že v podkladech pro SEA jsou podrobnosti přípustné. Stěžovatelka nadto tyto podklady ani nezpracovávala; zpracovával je jiný subjekt. Nadto, verze změny č. 4, na kterou se odvolává navrhovatel i krajský soud, se rozchází se schválenou verzí napadeného opatření obecné povahy. Strana 23 bod 3.3 odůvodnění změny č. 4 se totiž ve schváleném znění nevyskytuje, odůvodnění změny č. 4 má toliko 17 stran.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených

pokračování

(§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval vytýkaným postupem krajského soudu, který ve věci rozhodl bez jednání. Dle názoru stěžovatelky měla být krajský soudem po vrácení věci znovu vyzvána, aby se vyjádřila, zda souhlasí s rozhodnutím bez jednání. Má za to, že v důsledku nenařízení jednání jí bylo znemožněno reagovat na argument týkající se upozornění krajského úřadu, kdy hodlala vysvětlit, že jej v napadeném opatření obecné povahy reflektovala.

[16] Tato námitka je důvodná. Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatelce bylo dne 2. 2. 2016 doručeno poučení ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (viz čl. 20 spisu krajského soudu). Na uvedenou výzvu stěžovatelka ve stanovené dvoutýdenní lhůtě nereagovala, čímž nastala fikce souhlasu s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Usnesením ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016-48, krajský soud návrh odmítl. Ze spisu krajského soudu se dále podává, že poté, co bylo toto usnesení Nejvyšším správním soudem dne 26. 4. 2017 zrušeno a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení, nečinil již krajský soud před novým rozhodnutím ve věci další procesní úkony, tedy ani neobeslal účastníky s novou výzvou dle § 51 odst. 1 s. ř. s.

[17] Z judikatury Nejvyššího správního soudu se nicméně podává, že „*souhlas účastníka řízení s rozhodnutím krajského soudu o věci samé bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. udělený ještě předtím, než v řízení krajský soud poprvé rozhodoval, nelze bez dalšího vztáhnout na nové rozhodnutí krajského soudu poté, co bylo jeho první rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zrušeno*“ (viz rozsudek ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Azs 3/2010-92; všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná z www.nssoud.cz). Pouze ve výjimečných případech lze připustit, že porušení povinnosti postupovat dle citovaného ustanovení nezakládá samo o sobě vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Mezi tyto případy řadí Nejvyšší správní soud především situace, kdy po zrušení rozhodnutí kasačním soudem již krajský soud nemá (v důsledku vysloveného závazného právního názoru) při novém rozhodování žádný prostor pro další vlastní uvážení (srov. rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008-129). Nejvyšší správní soud taktéž judikoval, že důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu nemusí být ani důvodně namítané porušení § 51 odst. 1 s. ř. s., pokud není stěžovatelem konkretizováno, jak měla absence ústního jednání negativně zasáhnout do sféry jeho veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) a o která práva se jednalo (srov. rozsudek ze dne 11. 11. 2019, č. j. 3 As 187/2018-39). Jinými slovy, omezí-li se stěžovatel na pouhé konstatování o existenci předmětné procesní vady, aniž by současně namítal, že v jejím důsledku nemohl například navrhnout provedení konkrétního důkazu, vyjádřit se ke konkrétním listinám založeným ve správním spisu, apod., není zásadně nezbytné jen z tohoto důvodu napadený rozsudek rušit.

[18] Nejprve je třeba konstatovat, že pokud v dané věci krajský soud rozhodoval meritorně a napadeným rozsudkem zrušil opatření obecné povahy pro rozpor se zákonem, nebyla splněna žádná ze zákonem předvídaných podmínek pro rozhodování bez nařízení

jednání podle § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud jde dále o (výše konstatované) nedodržení postupu vyplývajícího z ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., nelze přehlédnout, že stěžovatelka poukázala na konkrétní skutečnosti, které nemohla v důsledku absence jednání v řízení před krajským soudem uplatnit. Její argumentace tedy nezůstala pouze v rovině prostého konstatování o porušení jejích procesních práv a lze tak mít za to, že byla v uplatňování svých procesních práv vskutku zkrácena. S ohledem na uvedené (a při zohlednění faktu, že předchozím zrušujícím rozhodnutím kasačního soudu nebyly sporné otázky autoritativně vyřešeny) lze tedy odepření možnosti stěžovatelky vyjádřit se k zamýšlenému rozhodování bez nařízení jednání považovat za těžkou procesní vadu v řízení před krajským soudem. Takový postup bez dalšího implikuje nezákonnost následně vydaného rozsudku. Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak je naplněn.

[19] Přestože konstatovaná procesní vada implikuje nezákonnost napadeného rozsudku *per se*, nepovažuje Nejvyšší správní soud za vhodné ustát pouze na tomto konstatování. Z hlediska dalšího řízení před krajským soudem se jeví být naopak vhodné vyjádřit se alespoň v obecné rovině k některým dalším otázkám nastoleným kasační stížností v rozsahu, kde je to z povahy věci možné. Kasační soud za daného stavu věci nemůže předjímat, zda poté, co bude stěžovatelce dána možnost uplatnit její argumentaci a důkazní návrhy na nařízeném jednání, nedojde k posunu ve skutkovém či právním náhledu na projednávanou věc, má však za to, že je žádoucí dát soudu i účastníkům jisté vodítko pro další možné úvahy.

[20] V nyní souzené věci krajský soud shledal, že napadené opatření obecné povahy, v rozporu s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona, přesahuje přípustnou míru podrobnosti, a primárně pro tuto vadu (rozpor se zákonem) je jako celek zrušil. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že tento důvod nemůže obstát. K tomuto závěru lze přitom dojít, aniž by kasační soud posuzoval správnost závěru o excesivní míře podrobnosti napadeného opatření.

[21] Nejprve je nutno upozornit, že podle ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s. *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.* Krajský soud nicméně při přezkumu předmětného opatření výslovně aplikoval právní úpravu, která nabyla účinnosti (1. 1. 2013) až poté, co bylo toto opatření vydáno (19. 12. 2012) – viz první odstavec na str. 5 rozsudku. Je tedy evidentní, že pokud by obsah posuzovaného opatření byl v rozporu s právní úpravou, která nabyla účinnosti až po jeho vydání, nemohlo by být z tohoto důvodu zrušeno; tento závěr krajského soudu tedy neobstojí.

[22] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s názorem krajského soudu, dle kterého novela č. 350/2012 Sb. pouze explicitně upravila to, co bylo možné dovodit již z předcházející úpravy. S krajským soudem lze souhlasit v tom, že územní plán obce tak, jak jej vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona, je koncepční řešení, jehož smyslem je určit základní parametry regulace území obce, čemuž má z logiky věci odpovídat i míra jeho podrobnosti. Ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona v době přijímání posuzovaného opatření obecné povahy nicméně toliko stanovilo, že *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se*

pokračování

zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Jakkoli lze připustit, že by územní plán, jakožto koncepční dokument, vskutku neměl svou podrobností nahrazovat otázky vyhrazené regulačnímu plánu či předjímat obsah případného územního rozhodnutí, které by bylo v jeho intencích vydáváno, nelze hovořit o tom, že by nedodržení tohoto požadavku v době před nabytím účinnosti novely č. 350/2012 Sb. zakládalo přímý rozpor se zákonem a mohlo tak být důvodem pro natolik razantní zásah soudní moci do výkonu veřejné správy, jako je zrušení územního plánu (jeho změny). Změna nastala teprve po přijetí novely č. 350/2012 Sb., která s účinností od 1. 1. 2013 výslovně zakotvila v § 43 odst. 3 stavebního zákona pravidlo, že *územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.*

[23] Odůvodnil-li krajský soud zrušení napadeného opatření obecné povahy též porušením § 54 odst. 2 stavebního zákona, neboť dovodil, že stěžovatelka překročila své zákonem stanovené pravomoci, ani tento závěr nelze jako důvod pro zrušení napadeného aktu akceptovat. I za situace, kdy by stěžovatel (respektive jeho zastupitelstvo) fakticky ve vydané změně územního plánu determinoval obsah budoucího územního rozhodnutí, které by na jeho základě mohlo být v budoucnu vydáno, nejednalo by se o vykročení mimo jeho *pravomoc*. Jestliže je možné *pravomoc* doktrinárně vymezit jako soubor mocenských (vrchnostenských) nástrojů přidělených správnímu orgánu k výkonu jemu svěřené *působnosti* (ve správním řízení v rámci jeho věcné, místní a funkční příslušnosti), není pochyb o tom, že zastupitelstvo obce Malá Morávka ze svých *pravomocí* nevybočilo, neboť napadeným opatřením obecné povahy změnilo podmínky využití části území obce, tedy postupovalo v intencích § 54 odst. 2 stavebního zákona. Pokud by snad touto cestou vydalo nikoli koncepční dokument, ale správní akt, který by podrobností zvolené regulace fakticky nahrazoval územní rozhodnutí (jak tvrdí krajský soud), mohlo by tím hypoteticky vykročit mimo rozsah své *působnosti*, vymezené jí v oblasti (zjednodušeně řečeno) regulace funkčního a prostorového využití území obce.

[24] Z hlediska zákonnosti opatření obecné povahy nicméně není podstatné, zda by zastupitelstvo obce vykročilo mimo rozsah své působnosti či svěřených pravomocí; v obou případech jde zásadně o natolik závažnou vadu přijímání územního plánu, pro kterou by bylo namíste je zrušit (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98).

[25] V nyní posuzované věci však důvod pro takový postup nebyl dán. Především nelze přehlédnout, že předmětná změna územního plánu (opatření obecné povahy) budoucí územní rozhodnutí (tj. individuální správní akt) reálně nahrazovat nemohlo, neboť vyžaduje-li stavební zákon pro realizaci předpokládané stavby vydání územního a stavebního povolení, nemohlo by sloužit jako (přímý) podklad pro vydání stavebního povolení; vždy by bylo nutné vést nejprve řízení o umístění stavby a teprve na jeho základě by se vedlo řízení o vydání stavebního povolení (od možnosti vést dle recentní úpravy společné řízení dle § 94j a násl. stavebního zákona lze odhlédnout, neboť na uvedeném principiálně ničeho nemění). I kdyby tedy premisa, z níž vycházel krajský soud, byla správná, napadeným opatřením obecné povahy nebyla stavebnímu úřadu odnímána

pravomoc vést v budoucnu (v rámci zákonem svěřené působnosti) územní řízení a vydat v něm územní rozhodnutí.

[26] Bez ohledu na to, co bylo uvedeno výše, nelze přehlédnout ani specifickou právní situaci vyplývající z úpravy časového střetu právní úpravy obsažené v § 43 odst. 3 stavebního zákona účinné do 31. 12. 2012 a znění účinného od 1. 1. 2013. Čl. II bod 4 novely č. 350/2012 Sb., obsahuje přechodné ustanovení, podle kterého části územně plánovací dokumentace, které podle stavebního zákona ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti této novely nemohou být její součástí, „se nepoužijí a při nejbližší aktualizaci nebo změně musí být z této dokumentace vypuštěny“.

[27] Je zjevné, že novela č. 350/2012 Sb. má účinky tzv. nepravé retroaktivity. Nevede přitom ke zneplatnění územních plánů (jejich částí), které nevyhovují nové právní úpravě, nýbrž sleduje jejich postupnou harmonizaci cestou provádění změn (tedy bez vnějších zásahů, ať již prostřednictvím přezkumného řízení či rozhodování správních soudů). Existuje-li v období po 1. 1. 2013 dříve přijatý územní plán, který překračuje míru podrobnosti stanovenou v § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění novely č. 350/2012 Sb., nemá být v období od 1. 1. 2013 v této konkrétní části aplikován. Jinými slovy, parametry a charakteristiky takového opatření, které vybočují z přípustného rámce konkrétnosti, se s účinností novely č. 350/2012 Sb. staly *ex lege* neúčinnými. Taková část územně plánovací dokumentace proto není způsobilá vyvolat žádné právní následky, a z logiky věci tak ani nemůže být způsobilá dotknout se práv jejich potenciálních adresátů.

[28] Platí proto, že i za situace, kdy by zákaz vyjádřený v ustanovení § 43 odst. 3 *in fine* stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013, byl odvoditelný i ze znění tohoto ustanovení před uvedenou novelou (s čímž však Nejvyšší správní soud nesouhlasí – viz bod [22] výše) a napadená změna územního plánu by skutečně překračovala akceptovatelnou míru podrobnosti, mohl krajský soud za použití přechodného ustanovení čl. II. bod 4 novely č. 350/2012 Sb. dovodit jen neúčinnost této změny (její části) a její neaplikovatelnost. Vzhledem k tomu, že tyto vyhaslé a nepoužitelné části územního plánu by nebyly způsobilé vyvolat jakékoli zkrácení práv navrhovatele (i jakéhokoli jiného subjektu) ve smyslu § 101a věty první s. ř. s., musel by krajský soud v tomto případě návrh bez dalšího zamítnout pro nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatele. Konsekventně pak platí, že ze stejného důvodu by nebyl dán důvod ke zrušení předmětné změny územního plánu, pokud by se ukázalo, že svým obsahem nevybočuje z mezí parametrů kladených na územní plány stavebním zákonem.

[29] S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, lze shrnout, že návrhový bod, který krajský soud shledal důvodným, v žádném případě neobstojí.

[30] Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 věty prvé před středníkem s. ř. s., a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud nařídí ve věci jednání, kde bude stěžovateli dána možnost se k věci vyjádřit a reagovat na argumentaci navrhovatele. V dalším řízení se pak krajský soud bude zabývat dalšími návrhovými body směřujícími proti napadenému opatření obecné povahy. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[31] Vzhledem k tomu, že byl napadený rozsudek zrušen, rozhodne krajský soud v dalším řízení rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. února 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu