



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **V. R.**, zastoupený JUDr. Emilem Flegem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti odpůrci: **Město Jílové u Prahy**, se sídlem Masarykovo náměstí 194, Jílové u Prahy, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu města Jílové u Prahy vydaného usnesením Zastupitelstva města Jílové u Prahy dne 18. 2. 2004, ve znění změny č. 1/2008 schválené dne 15. 12. 2008 usnesením Zastupitelstva města Jílové u Prahy a ve znění změny č. 1/2011 schválené dne 29. 6. 2011 usnesením Zastupitelstva města Jílové u Prahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2019, č. j. 54 A 103/2018 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci se **nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel, jenž je vlastníkem pozemků parc. č. st. X a parc. č. X zapsaných na LV č. X v katastrálním území J. (dále jen „pozemek“), se podáním ze dne 3. 7. 2017 domáhal u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 2. 5. 2017, č. j. 014028/2017/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí

Městského úřadu Jílové u Prahy, stavební úřad ze dne 13. 12. 2016, č. j. MJuP/09823/2016 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta navrhovatelova žádost o dodatečné povolení stavby „*Změna tvaru střechy rodinného domu z pultové na plochou, č. par. X, k. ú. J.*“ (dále jen „stavba“), a to z důvodu jejího rozporu s územním plánem; tímž podáním se navrhovatel zároveň domáhal incidenčního přezkumu územního plánu města Jílové u Prahy vydaného usnesením zastupitelstva města Jílové u Prahy ze dne 18. 2. 2004 (dále jen „původní územní plán“), ve znění opatření obecné povahy č. 1/2008 schváleného Zastupitelstvem města Jílové u Prahy dne 15. 12. 2008, č. j. 3889/2008/star (dále jen „změna ÚP č. 1“), a opatření obecné povahy č. 1/2011/OOP schváleného zastupitelstvem města Jílové u Prahy dne 29. 6. 2011, č. j. MJuP/06014/2011 (dále jen „změna ÚP č. 2“; původní územní plán ve znění změny ÚP č. 1 a č. 2 pak společně dále jen „územní plán“). Krajský soud usnesením ze dne 13. 9. 2018, č. j. 48 A 79/2017 - 87, vyloučil incidenční přezkum územního plánu k samostatnému projednání. Soudní řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí je vedeno krajským soudem pod sp. zn. 48 A 79/2017 a doposud v něm nebylo rozhodnuto; incidenční přezkum územního plánu je předmětem tohoto řízení.

[2] Navrhovatel uvedl, že původní územní plán jeho pozemek nijak nereguloval; teprve až změnou ÚP č. 1 byl zařazen do plochy č. Z1-3 „*plochy čistě obytné*“. Tuto změnu však nedoprovázel žádný odkaz na přípustné využití daného pozemku, protože jej nelze podřadit pod zónu č. 2 „*funkční plochy čistě obytné území*“; v ní je přitom připuštěno jen „*částečně využitelné podkrovi*“, což je nesrozumitelný a nepřezkoumatelný pojem. Změna ÚP č. 2 pro funkční plochy „*čistě obytné území*“ stanovila nové podmínky prostorového uspořádání (připuštění možnosti ploché střechy), čímž se však územní plán stal vnitřně rozporným. Regulativ změny č. 2 totiž odporuje původnímu znění územního plánu, protože není možné usoudit, jaké je platné funkční využití navrhovatelova pozemku. Normativy prostorového uspořádání stanovené v původním územním plánu navíc odporují bodu I) odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) a § 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), neboť možnost stanovení podmínek ochrany krajinného rázu nelze interpretovat jako přípustnost omezení tvaru střechy či zakotvení podmínky souhlasu samosprávy s její podobou; nadto tvar střechy je podrobnost náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Namítal též, že změny ÚP č. 1 a č. 2 jsou vzájemně nekompatibilní s původním územním plánem, protože měl odpůrce povinnost zajistit jeho vyhotovení ve znění po vydání předmětných změn; jelikož tak neučinil, není seznatelné, jaká část územně-plánovací dokumentace platí a která již nikoli. Dále měl za to, že územním plánem se v rozporu se zásadou proporcionality bez zákonného důvodu nepřiměřeně zasahuje do jeho vlastnického práva; na okolních pozemcích v regulovaném území jsou však ploché střechy přípustné. V replice k vyjádření odpůrce poukázal na to, že existují dvě verze změny ÚP č. 1, přičemž obě jsou v rozporu s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud podaný návrh rozsudkem ze dne 19. 2. 2019, č. j. 54 A 103/2018 – 41 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Nejprve připustil, že jelikož odpůrce v rámci

předloženého správního spisu nedodal vyhotovení původního územního plánu, opatřil si jej soud sám na jeho webových stránkách. Konstatoval, že odpůrce se nedopustil navrhovatelem tvrzeného překročení mezí zákonem vymezené samostatné působnosti. Dále uvedl, že byť je z hlediska přehlednosti a srozumitelnosti územního plánu jeho adresátům nežádoucí a nevhodné nepostupovat podle § 55 odst. 5 stavebního zákona (tj. nepořídít vyhotovení zahrnující úplné znění územního plánu po vydání jeho změny), nestanovuje tato imperfektní norma žádný následek takového opomenutí; jedná se tedy sice o pochybení odpůrce, avšak bez jakéhokoliv vlivu na zákonnost samotného územního plánu.

[4] Připuštění plochých střech v odůvodněných případech pro všechny kategorie rodinných domů změnou ÚP č. 2 nečiní dle krajského soudu územní plán vnitřně rozporným, neboť v dané změně bylo zároveň stanoveno, že se dosavadní ustanovení původního územního plánu užijí pouze tehdy, nestanoví-li jeho změna č. 2 jinak. Pokud tedy byly ploché střechy podle původního územního plánu nepřípustné a změna ÚP č. 2 je připustila v odůvodněných případech pro všechny typy domů v čistě obytném území, aplikuje se ohledně jejich přípustnosti pouze ustanovení změny ÚP č. 2; ostatně se jedná o obecný právní princip *lex posterior derogat legi priori*. Vymezení pojmů částečně a plně využitelné podkroví, jakož i jejich parametry stanovuje původní územní plán; krajský soud tudíž nepřisvědčil argumentaci navrhovatele, že se jedná o neurčité termíny. Shrnut, že specifikem ploché střechy oproti ostatním typům je absence krovu (střechu nese stropní konstrukce), a tudíž se u tohoto typu střechy nevyskytuje podkroví (tj. prostor pod krovem); jestliže tedy územní plán požaduje pro rodinné domy v čistě obytném území jedno nadzemní podlaží a připouští možnost využití podkroví, je zcela zřejmé, že stavba s plochou střechou může být pouze jednopodlažní.

[5] K namítané nepřípustné podrobnosti územního plánu spočívající v regulaci typu střech krajský soud uvedl, že z přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. plyne oprávnění odpůrce stanovit podmínky prostorového uspořádání zástavby, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Ten tak učinil u funkční plochy „čistě obytné území“ jednak obecným regulativem omezujícím nejvyšší přípustný počet nadzemních podlaží, jednak omezením přípustných typů střech staveb (zákaz plochých střech), což doplnil definicí pojmu podkroví pro účely územně-plánovací dokumentace. Změnou ÚP č. 2 byl regulativ omezující přípustné typy střech staveb upraven připuštěním plochých střech, a to v odůvodněných případech, na základě projednání s orgány města a v omezeném rozsahu. Ze znění této změny dle krajského soudu jasně plyne, že posouzení otázky, zda se v konkrétní věci jedná o odůvodněný případ, se ponechává až do územního řízení; daný regulativ proto nevybočuje z kategorie základních podmínek ochrany krajinného rázu. Odkázal přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7.11.2012, č. j. 6 Ao 9/2011 – 55, či ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 17/2015 - 41. Zvolené normativy nejsou podrobností, která svým obsahem spadá do působnosti regulačního plánu, neboť jsou vztaženy obecně ke všem stavbám ve funkční ploše „čistě obytné území“, nikoliv ke konkrétnímu záměru či ulici, pročez představují obecnou regulaci charakteru zástavby v zájmu ochrany krajinného rázu.

[6] Taktéž konstatoval, že pozemek navrhovatele podléhá stejným obecným regulativům jako všechny další stavby v dané ploše; odpůrce přitom nestanovil v územním

plánu ani v jeho změnách žádnou podmínku, která by se specificky vázala pouze na pozemek navrhovatele. Omezení vlastníků v podobě stanovení nejvyššího přípustného počtu nadzemních podlaží stavby pak krajský soud nepovažoval za nepřípustné a nepřiměřené omezení vlastnických práv, nýbrž bodem I) odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. předvídanou a v zájmu zachování koherence soustředěné zástavby legitimní regulaci. Omezení výšky staveb připuštěním jednoho nadzemního podlaží a podkroví není nepřiměřené účelu dané regulace. Zároveň poukázal, že podle ustálené judikatury se může správní soud námitkou vlastníka brojící proti neproporcionalitě zvoleného řešení zabývat jen tehdy, uplatnil-li navrhovatel svou námitku již v procesu pořizování územního plánu.

II. Kasační stížnost navrhovatele

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které požadoval napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Je si vědom toho, že nepodal námitky proti změně ÚP č. 2 (vydání původního územního plánu a změny ÚP č. 1 nastalo ještě předtím, než pozemek nabyt); upozorňuje však, že i v takovém případě se dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu musejí správní soudy zabývat tím, zda i přes pasivitu navrhovatele v době přijímání příslušného opatření obecné povahy neexistují závažné důvody pro vyhovění návrhu na jeho zrušení. Odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2014, č. j. 2 As 46/2014 - 79, či ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, č. 2397/2011 Sb. NSS., dle nichž těmito závažnými důvody jsou porušení kogentních procesních a hmotně-právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Poukázal též na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, podle kterého, namítá-li navrhovatel nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů, mají se soudy těmito námitkami věcně zabývat, pokud tím nebude zasaženo do práv jiných subjektů.

[8] Věcně stěžovatel brojí proti tomu, že soudní přezkum proběhl na základě blíže nespecifikované internetové verze územně-plánovací dokumentace, a to za situace, kdy namítal právě to, že existuje více jejích verzí, jež konkrétně popsal a připojil ke své replice. Krajský soud se však bezdůvodně odmítl zabývat skutečným skutkovým stavem věci a přešel bez povšimnutí fakt, že mu odpůrce odmítl předložit spis s napadeným původním územním plánem.

[9] Dále vytýká krajskému soudu, že se vůbec nevypořádal s žalobní námitkou spočívající v tom, že výrok změny ÚP č. 1 nezařadil jeho pozemek do zóny č. II „*funkční plochy čistě obytné území*“ (kde je přípustné jen částečně využitelné podkroví), jak nesprávně uvedl stavební úřad v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí; dle stěžovatele je nadto pro nesrozumitelnost nepřezkoumatelné, na základě čeho k tomuto závěru správní orgány dospěly.

[10] Namítá taktéž, že původní územní plán neobsahuje žádnou definici pojmu „*částečně využitelné podkroví*“, jak v napadeném rozsudku uvedl krajský soud. Podstatou jeho

žalobní argumentace navíc nebylo srovnávat plochou střechu s podkrovím, ale brojit proti zcela nesrozumitelné regulaci územního plánu. Změna ÚP č. 2 stanovila doplňující podmínky prostorového uspořádání pro funkční plochu „čistě obytné území“; tím však byla založena vnitřní rozpornost územně-plánovací dokumentace, neboť pokud pro všechny kategorie rodinných domů bylo připouštěno užití ploché střechy, je to v rozporu s regulativy závazné části původního územního plánu, které pro rodinné domy izolované povolují jedno nadzemní podlaží a (plně či částečně využitelné) podkroví. Dle stěžovatele se krajský soud touto jeho argumentací vůbec nezabýval a přešel ji bez povšimnutí. Zdůrazňuje však, že regulativy územně-plánovací dokumentace musejí být srozumitelné, jasné a nepřipouštějící dvojí výklad. Výklad územního plánu způsobem, jaký zaujal krajský soud (tedy že se uplatní vždy poslední změna, která „přebíjí“ regulativy předchozí), by učinil zcela nepotřebným § 55 odst. 5 stavebního zákona. Je proto přesvědčen, že obsah územního plánu neodpovídá požadavku srozumitelnosti a jednoznačnosti, a to z důvodu zásadního nesouladu mezi výrokem původního územního plánu a jeho pozdějšími změnami č. 1 a č. 2.

[11] Tvrdí též, že užití plochých střech jen „v odůvodněných případech a na základě projednání s orgány města a v omezeném rozsahu“ je v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona; má totiž za nepřipustné, aby bylo využití pozemku dle územního plánu podmíněno souhlasem samosprávy či projednáním s jejími orgány. Ty dle něj nemají žádnou pravomoc vykládat územní plán při jeho aplikaci v konkrétních případech, jak ovšem předpokládá změna ÚP č. 2. Podstatou jeho žalobní argumentace byl nesouhlas s rozporuplnou praxí odpůrce, který na svém území prokazatelně připouští některé stavby vybraných stavebníků s plochou střechou, ovšem stěžovateli to bez věrohodného důvodu umožněno nebylo. Brojí tedy proti mimoběžnému posouzení jeho žalobní námitky krajským soudem způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Poukazuje dále na to, že vyhláška č. 500/2006 Sb. byla v době vydání obou změn ÚP již účinná, pročez bylo povinností odpůrce se jí řídit.

[12] Kritizuje také, že odpůrce svůj požadavek na nepřipustnost plochých střech u staveb (mimo jiné na jeho pozemku) ničím nezdůvodnil; na okolních funkčních plochách v regulovaném území jsou přitom ploché střechy přípustné. Má za to, že napadený územní plán jej omezuje (nepřipustností plochých střech na stavbách v předmětné ploše) nad únosnou míru, a to bez přezkoumatelně uvedeného důvodu. Není proto respektován požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv osob a nejsou vyváženy zájmy jednotlivých vlastníků; ve vztahu ke stěžovateli jde o řešení zjevně nepřiměřené, excesivní, šikanózní, diskriminační a neodůvodněně zasahující do jeho základních práv.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

III.A Výchozí úprava územně-plánovací dokumentace

[16] Bodem 2 písm. b) změny ÚP č. 1 byla v lokalitě vymezené v grafické části jako „Z1-3“ změněna dosavadní funkční plocha „zemědělská půda – orná“ na funkční plochu „čistě obytné území“; do této lokality přitom patří i pozemek stěžovatele. Dle bodu 3 této změny byla lokalita Z1-3 zařazena do zastavitelných ploch. Podle bodu 5 jsou pak regulativy funkční plochy „čistě obytné území“ v lokalitě Z1-3 stanoveny původním územním plánem; na základě bodu 6 „jsou závazné též „Doplňující podmínky využití ploch“ stanovené v kapitole 1.6 textové části změny č. 1, kterými se pro tyto lokality rozšiřují závazné regulativy“ uvedené v původním územním plánu. Podle kap. 1.6 „Stanovení podmínek pro využití ploch“ Návrhu změny ÚP č. 1, na nějž odkazuje bod 1 textové části změny ÚP č. 1, jsou pro lokalitu Z1-3 stanoveny doplňující podmínky využití příslušné funkční plochy, jež nikterak nesouvisejí s regulací střech staveb nacházejících se v této lokalitě.

[17] Podle kap. I. „Regulativy“ písm. c) „Regulativy v urbanizovaném území“ bod 1 „Čistě obytné území – zástavba rodinnými domy“ dílu B) textové části původního územního plánu jako požadavky na prostorové uspořádání a architektonické zásady platí: pro rodinné domy izolované v zóně I. max. jedno nadzemní podlaží a plně využitelné podkroví, v zóně II. max. jedno nadzemní podlaží a částečně využitelné podkroví; pro rodinné domy řadové v zóně I. se povolují max. dvě nadzemní podlaží a částečně využitelné podkroví; pro všechny kategorie rodinných domů přitom platí, že se nepřipouští polovalba ani ploché střechy. Z kap. I. „Regulativy“ písm. a) „Definice a vysvětlení pojmů“ dílu B) textové části původního územního plánu pak plyne, že „podkroví je vnitřní prostor vymezený poslední konstrukcí stropu a konstrukcemi krovu. Pokud je nejmenší výška podkrovního prostoru u obvodové zdi menší než 0,2 m, jde o částečně využitelné podkroví. Pokud je nejmenší výška podkrovního prostoru u obvodové zdi v rozmezí 0,2 – 1,3 m, jde o plně využitelné podkroví. Pokud je nejmenší výška podkrovního prostoru u obvodové zdi větší než 1,3 m, je tento prostor pokládán za další nadzemní podlaží, jehož podkroví je jako čistá užitková plocha nevyužitelné.“

[18] Kap. 1.6 „Stanovení podmínek pro využití ploch“ textové části změny ÚP č. 2 byly následně stanoveny doplňující podmínky prostorového uspořádání funkční plochy „Čistě obytné území - zástavba rodinnými domy, smíšené obytné území, venkovské obytné území“ tak, že „pro všechny kategorie rodinných domů se připouští užití ploché střechy, a to v odůvodněných případech a na základě projednání s orgány města a v omezeném rozsahu; v případě koncepčního řešení území je vyloučeno užití plochých střech v rozloze větší než 40 % stavebních pozemků řešené lokality; tvarové řešení střech bude specifikováno v územních studiích popřípadě v navazující územně plánovací dokumentaci (regulačním plánu)“. Současně změna ÚP č. 2 v bodě 17 stanovila, že nadále platí původní územní plán, pokud tato změna nestanoví jinak.

III.B Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[19] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval tím, zda je napadený rozsudek krajského soudu přezkoumatelný [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245). V usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, přitom Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno*”.

[20] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost spočívající v tom, že soudní přezkum napadené územně-plánovací dokumentace proběhl na základě její bližší nespecifikované internetové verze, přestože však v žalobě namítal, že existuje více jejích verzí. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud skutečně vycházel v případě původního územního plánu z jeho znění zveřejněného na webových stránkách odpůrce (srov. odst. 24 odůvodnění napadeného rozsudku), neboť ten mu nepředložil jeho originál v listinné podobě. Jakkoli je bezpochyby optimálním (a ve většině soudních řízení správních taktéž jediným možným) postupem, pokud soud vychází při přezkumu napadeného správního aktu z příslušného spisového materiálu daného správního orgánu, je u územně-plánovací dokumentace situace poněkud odlišná v tom, že tato je zásadně v plném rozsahu zveřejněna dálkovým přístupem též široké veřejnosti (např. právě na webových stránkách příslušné obce), kde je možné se s její aktuální podobou zevrubně seznámit; po technické stránce se tedy s ní zcela bez problému mohl tímto způsobem věrohodně seznámit i krajský soud. Zdůraznit je dále třeba především skutečnost, že stěžovatel ve svém podání krajskému soudu (srov. replika k vyjádření žalovaného ze dne 5. 12. 2017) poukazoval pouze a výhradně na problém související s údajnou existencí dvou verzí změny ÚP č. 1 (k níž však odpůrce již krajskému soudu související dokumentaci řádně předložil). Stěžovatel ovšem žádným způsobem nezpochybňoval znění původního územního plánu zveřejněné na webových stránkách města (tedy např. jeho soulad s originálem či úplnost zveřejněné dokumentace), přičemž za těchto okolností nebylo s ohledem na zásadu procesní ekonomie řízení nikterak zásadním pochybením (které by snad mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku) to, že si neobstaral originální spisovou dokumentaci k původnímu územnímu plánu.

[21] Co se týče stěžovatelem tvrzených dvou odlišných verzí změny ÚP č. 1 (a to „*Změny č. 1 ÚPM Jílové u Prahy 01/2009 návrh a odůvodnění*“ a „*Opatření obecné povahy č. 1/2008 ZMĚNA Č. 1 ÚZEMNÍHO PLÁNU MĚSTA JÍLOVÉ U PRAHY*“), Nejvyšší správní

soud konstatuje, že změna ÚP č. 1 (tj. Opatření obecné povahy č. 1/2008, ze dne 15. 12. 2008, č. j. 3889/2008/star) obsahuje především její samotnou výrokovou část. V bodě 1 textové části jejího odůvodnění je pak uvedeno, že *„odůvodnění změny č. 1 zpracované projektantem v rozsahu části II odst. 1 písm. a) až e) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. jako samostatná část dokumentace změny č. 1 je nedílnou součástí tohoto odůvodnění“*; dle bodu 2 týkajícího se postupu při pořizování změny č. 1 pak *„na základě vyhodnocení výsledků projednání a návrhu rozhodnutí o námitce nebyly provedeny žádné úpravy návrhu uměny č. 1 a pořizovatel podal dne 14. listopadu 2008 návrh na jeho vydání“*. Dokument *„Návrh a odůvodnění změny č. 1 ÚPM Jílové u Prahy“* je tedy nedílnou součástí samotné změny ÚP č. 1 a jakožto samostatná partie její textové části představuje odůvodnění přijatého opatření obecné povahy; návrh změny ÚP č. 1 přitom nedoznal po veřejném projednání žádných úprav, a nebylo proto nezbytné jej pro potřeby jeho včlenění do textové části změny ÚP č. 1 upravit do nového znění. V případě samotné změny ÚP č. 1 a jejího návrhu a odůvodnění se proto fakticky nejedná o dva samostatné (natož jakkoli vzájemně rozporné) dokumenty, neboť společně tvoří jediný celek, který obsahuje výrok i odůvodnění daného opatření obecné povahy. Stěžovateli proto nelze přisvědčit v tom, že by soudní přezkum proběhl na základě nějaké nespecifikované verze územně-plánovací dokumentace; krajský soud totiž vycházel ze stěžovatelem nezpochybněného znění původního územního plánu zveřejněného na webových stránkách odpůrce a z jediné existující varianty změny ÚP č. 1, která je však tvořena jak samotným opatřením obecné povahy (obsahujícím výrokovou část a některé pasáže odůvodnění), tak do něj skrze jeho textovou část včleněného dokumentu *„Návrh a odůvodnění změny č. 1 ÚPM Jílové u Prahy“*. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je proto nedůvodná.

[22] Stěžovatel dále spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů v tom, že se krajský soud vůbec nevypořádal s jeho žalobní námitkou, dle níž stavební úřad v prvostupňovém správním rozhodnutí nesprávně, nesrozumitelně a nepřezkoumatelně nezařadil jeho pozemek do zóny č. II [ve smyslu kap. I. písm. c) bod 1 původního územního plánu]. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že krajský soud vůbec neměl povinnost se danou žalobní námitkou zabývat, neboť ta se nevztahuje k předmětu tohoto řízení. Tím je pouze incidenční přezkum napadeného územního plánu (tj. v něm stanovených obecných regulativů, v důsledku jejichž závaznosti pro stavební úřad tvrdí stěžovatel dotčení na svých právech), nikoliv však samotný proces aplikace tohoto územního plánu v konkrétním správním (územním či stavebním) řízení. Ať už tedy prvostupňový správní orgán v rámci příslušného stavebního řízení odůvodnil podřazení předmětného pozemku pod zónu I (a nikoliv zónu II, jak požadoval stěžovatel) jakkoli, je to pro nyní vedené řízení zcela irelevantní. Správnost subsumpce daného skutkového stavu pod příslušnou zónu (resp. otázka interpretace a aplikace těchto pojmů obsažených v územním plánu) v konkrétním řízení je věcí soudního přezkumu rozhodnutí z tohoto řízení vzešlého; v projednávaném případě tedy napadeného rozhodnutí, proti němuž podaná žaloba je vedena krajským soudem pod sp. zn. 48 A 79/2017. V posuzovaném řízení by mohlo být relevantní, kdyby stěžovatel brojil například proti samotnému vymezení příslušné zóny v původním územním plánu (ať již proti jejímu rozsahu nebo způsobu legislativního vyjádření), či by napadal regulativy v ní stanovené; pakliže ovšem stěžovatel v dané žalobní námítce toto netvrdil, nemůže být jím uplatněná argumentace (směřující proti odůvodnění rozhodnutí prvostupňového správního orgánu v konkrétním stavebním řízení) v rámci incidenčního přezkumu územního plánu nikterak důvodná.

[23] Stěžovatel tvrdí také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť se krajský soud nevypořádal s jeho žalobní námitkou (resp. se s ní údajně vypořádal zcela mimoběžně), která směřovala proti oprávnění orgánů samosprávy podmiňovat využití určitého pozemku dle územně-plánovací dokumentace svým souhlasem. Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčuje v tom, že krajský soud se touto námitkou explicitně nezabýval, nýbrž její vypořádání podřadil pod posouzení související námitky tkvící v nedovolené podrobnosti územního plánu. Byť se tedy skutečně jedná o dílčí nedostatek v odůvodnění napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud nenaznal, že by se jednalo o pochybení natolik zásadní, aby bylo důvodem jeho nepřezkoumatelnosti. Krajský soud totiž zjevně neshledal projednání jednotlivých stavebních záměrů s orgány samosprávy, jakožto jednu z podmínek pro udělení výjimky k upuštění od obecného zákazu plochých střech, nezákonným. Uvedl přitom, že zhodnocení odůvodněnosti každého konkrétního případu je ponecháno na posouzení v územním řízení; nesouhlas stěžovatele s tímto závěrem je však otázkou přezkumu právního posouzení, o čemž bude pojednáno níže (srov. část III.D tohoto rozsudku).

III.C Nesrozumitelnost územního plánu

[24] Vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného územního plánu pro jeho vnitřní nesrozumitelnost [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] spatřuje stěžovatel v údajném zásadním nesouladu mezi regulací prostorového uspořádání podoby střech rodinných domů ve funkční ploše „čisté obytné území“ v původním územním plánu a jeho změně č. 2. Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje jako podstatné, že regulativy původního územního plánu pro všechny typy rodinných domů bez dalšího nepřipouštěly plochou střechu [srov. kap. I. písm. c) bod 1 dílu B) textové části původního územního plánu, resp. bod 17 tohoto rozhodnutí]; změna ÚP. č. 2 následně pro všechny kategorie rodinných domů umožnila v odůvodněných případech, v omezeném rozsahu a po projednání s orgány města užití ploché střechy [srov. kap. 1.6 textové části změny ÚP č. 2, resp. bod 18 tohoto rozhodnutí]. Odpůrce dále ve změně ÚP č. 2 jasně uvedl, že „nadále platí původní územní plán, pokud změna ÚP č. 2 nestanoví jinak“ [srov. bod 17 změny ÚP č. 2]. Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele za situace takto formulovaných regulativů a kvazi-derogačního ustanovení nespatřuje napadený územní plán jakožto celek jako nikterak vnitřně rozporný, natož nesrozumitelný a nepřezkoumatelný. Má za logické, že po nabytí účinnosti změny ÚP č. 2 je výchozím pravidlem prostorového uspořádání dané funkční plochy stále obecný zákaz užití plochých střech na všech typech rodinných domů (dle původního územního plánu), z něž je však v odůvodněných případech připuštěna výjimka (stanovená změnou ÚP č. 2); jestliže tedy tato výjimka nebude stavebníkovi z jakéhokoli důvodu přiznána (ať již pro neudělení souhlasu orgánem samosprávy nebo kvůli nepodřazení konkrétní věci stavebním úřadem pod neurčité právní pojmy „odůvodněný případ“ či „omezený rozsah“), platí obecný zákaz užití ploché střechy. Nejvyšší správní soud tedy nenaznal, že by napadený územní plán připouštěl „dvojitý“ výklad způsobující jeho nesrozumitelnost, jak tvrdí stěžovatel.

[25] Nelze přisvědčit ani jeho argumentaci, že tento závěr činí § 55 odst. 5 stavebního zákona obsoletním. Vyhotovení územního plánu v jeho úplném znění po vydání příslušné změny nemá samo o sobě žádný vliv na platnost regulativů původního (zpracovávanou

změnou dotčeného) územního plánu. Jedná se pouze o administrativní povinnost pořizovatele územního plánu směřující ke zjednodušení a zpřehlednění orientace v toho času rozhodné územně-plánovací dokumentaci; úplné znění aktuálně platného územního plánu je přitom vyhotoveno na základě obsahu (resp. případných derogačních ustanovení) jeho změny. Kasační námitka je proto nedůvodná.

III.D Námitky proti posouzení právních otázek

[26] Dále stěžovatel v řadě případů brojil proti nesprávnému posouzení právních otázek krajským soudem [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pokud jde o jeho nesouhlas s vypořádáním námitky vůči nevyhotovení úplného znění územního plánu ve smyslu § 55 odst. 5 stavebního zákona po vydání příslušných změn ÚP č. 1 a č. 2, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem vysloveným krajským soudem. Ten konstatoval, že byť je z hlediska přehlednosti a srozumitelnosti opatření obecné povahy nežádoucí a nevhodné nevyhotovit jeho úplné znění, norma ukládající tuto povinnost (§ 55 odst. 5 stavebního zákona) je imperfektní, čili nestanovuje pořizovateli za její opomenutí žádný následek (sankci). To je pravda, nicméně ve vztahu ke stěžovateli to není rozhodné. Rozhodné je, že ani vůči adresátům skutečnost, že úplné znění nebylo zveřejněno, nezpůsobuje následek v podobě zákazu uplatnění provedených změn na ně. I tehdy, nebylo-li úplné znění zahrnující v sobě provedenou změnu vyhotoveno, tato změna adresáty, tedy i stěžovatele, zavazuje. Krajský soud proto ve výsledku správně, byť s ne zcela přesným odůvodněním uzavřel, že nevyhotovení územního plánu zahrnující jeho úplného znění po vydání změny ÚP č. 1 a č. 2 sice bylo pochybením odpůrce, avšak bez jakéhokoliv vlivu na zákonnost samotného územního plánu. Kasační námitka je nedůvodná.

[27] Jestliže stěžovatel rozporuje konstatování krajského soudu, že původní územní plán obsahuje definici pojmu „*částečně využitelné podkroví*“, poukazuje Nejvyšší správní soud na kap. I. písm. a) dílu B) textové části původního územního plánu (resp. bod 17 tohoto rozhodnutí), z něž jednoznačně plyne, že platné znění územního plánu (neboť tyto definice nebyly žádnou ze změn ÚP jakkoli dotčeny) považuje za částečně využitelné podkroví „*vnitřní prostor vymezený poslední konstrukcí stropu a konstrukcemi krovu*“, pokud je „*nejmenší výška podkrovního prostoru u obvodové zdi menší než 0,2 m*“. Nelze tedy stěžovateli přisvědčit, že by tento pojem nebyl v územně-plánovací dokumentaci nikterak definován a byl proto nesrozumitelný; kasační námitka je nedůvodná.

[28] Stěžovatel též tvrdí, že je nepřipustné, aby bylo využití pozemku dle územního plánu podmíněno souhlasem samosprávy či projednáním s jejími orgány, neboť ty nemají žádnou pravomoc vykládat územní plán při jeho aplikaci v konkrétních případech. Pakliže by to dle změny ÚP č. 2 byla skutečně obec (resp. její orgán) při výkonu své samostatné působnosti, jak tvrdí stěžovatel, kdo v konkrétním správním (územním či stavebním) řízení interpretuje a aplikuje příslušnou územně-plánovací dokumentaci, jednalo by se dle Nejvyššího správního soudu skutečně o nezákonnou úpravu. Rozhodnutí a jiná opatření podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5 a části čtvrté stavebního zákona totiž může vydávat zásadně pouze stavební úřad, jímž je sice mnohdy obecní úřad jakožto orgán obce, avšak jednající v přenesené působnosti (srov. § 6 odst. 3 ve spojení s § 13 odst. 1 a 3

stavebního zákona). Je ovšem nezbytné zdůraznit, že v nyní posuzovaném případě ze změny ÚP č. 2 žádný takový záměr (nezákonné změny kompetence orgánu aplikujícího územní plán) neplyne. Správním orgánem vedoucím příslušné správní (územní či stavební) řízení o konkrétním záměru stavebníka je „klasický“ stavební úřad jednající v přenesené působnosti (změna ÚP č. 2 se v tomto ohledu nikterak nesnaží modifikovat kogentní zákonnou úpravu); ostatně byl to stavební úřad, kdo v projednávané věci vydal prvostupňové správní rozhodnutí deklarující rozpor stěžovatelovy stavby s územním plánem. Výhradně stavební úřad (příp. orgán územního plánování) tedy aplikuje územní plán na individuální skutkovou situaci, právě on interpretuje neurčité právní pojmy „*odůvodněný případ*“ a „*omezený rozsah*“ obsažené ve změně ÚP č. 2; nadto však ještě v rámci posuzování naplnění podmínek pro možné udělení výjimky z obecného zákazu plochých střech zohledňuje, zda byl tento záměr projednán (logicky s kladným výsledkem) s orgány města v jejich samostatné působnosti.

[29] K posouzení tedy zůstává pouze právní otázka, zdali odpůrce může jakožto jednu z podmínek pro udělení výjimky z obecného regulativu prostorového využití určité funkční plochy stanovit povinnost jejího projednání s orgány obce jednajícími přitom v samostatné působnosti. Nejvyšší správní soud má za to, že předmětná úprava je zákonná, neboť představuje akceptovatelný způsob realizace ústavně garantovaného práva obce na samosprávu spočívajícího v ovlivnění prostorového uspořádání jejího území. Je třeba připomenout, že v posuzovaném případě je pro předmětnou funkční plochu stanoven obecný regulativ (tj. zákaz plochých střech), který dává všem vlastníkům příslušných pozemků a zároveň také obecní samosprávě výchozí jasnou a určitou představu o podobě rodinných domů v daném prostoru. Jestliže je dle územně-plánovací dokumentace z této regulace možné v individuálních případech povolit výjimku, jde o nástroj k tomu, aby mohl být výjimečně, z důvodů „politických“ (rozhodnutí o povolení výjimky je v politickém uvážení obecní samosprávy a obecní samosprávu za ně stíhá především politická odpovědnost, vyjma případů zjevných excesů a svévole, jichž se obecní samospráva nesmí dopustit nikdy), naplněn zájem obce na tom, formovat svůj architektonický charakter, krajinný ráz obce a jejího okolí či docílit jiného veřejného zájmu. Lze si dobře představit některé vhodné důvody uplatnění výjimky z obecného zákazu plochých střech: Například takový stavební záměr, který vybočením z architektonických zvyklostí v obci vytvoří, zejména ve spojení s konkrétním umístěním či v kontextu s jinými stavbami, krajinným rázem, přírodními prvky v okolí atd., obzvláště hodnotný příspěvek k estetice obecního prostředí, harmonický s dosavadní výstavbou a zvyšující její estetickou hodnotu třeba tím, že bude působit jako vhodný stylový protiklad převládající výstavby bez plochých střech, a tím upozorní na základní stylový prvek v obci a zdůrazní jej (viz podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101, č. 2107/2010 Sb. NSS). Je zjevné, že k dosažení například tohoto účelu je třeba, aby výjimky zůstaly výjimkami a byly pečlivě zváženy nejen ryze architektonicky či urbanisticky, ale i v rámci politického života obce. Bariérou nadužívání výjimek bez vskutku vážného důvodu je pak pravomoc stavebního úřadu korigovat příliš benevolentní přístup obecní samosprávy výkladem již shora zmíněných neurčitých právních pojmů „*odůvodněný případ*“ a „*omezený rozsah*“. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že možnost této výjimky (tj. připuštění ploché střechy) je umožněna vůči všem pozemkům nacházejícím se v takto regulované ploše; nejedná se tedy o nějaký selektivní, neodůvodněný a diskriminační výběr pouze určitých lokalit.

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že si je vědom svého rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017 - 33, v němž dospěl mimo jiné k závěru, že „obec nemůže v územním plánu podmínit určité záměry souhlasem zastupitelstva“; tento názor přitom odůvodnil tak, že „stavební zákon v některých případech počítá s podmínkou souhlasu zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna, např. v § 188a odst. 1 písm. c) až e) stavebního zákona. To však není případ sporné podmínky stanovené územním plánem. Umožnění stanovit takovouto podmínku by ve svém důsledku mohlo otevřít prostor pro diskriminaci či libovůli zastupitelstva, které by dle své volné úvahy některým investorům mohlo souhlas udělit, zatímco jiným nikoli. Dokonce by byl prostor pro případné vydírání či nezákonný nátlak na investory. V územním plánu musí být stanoveny podmínky pro realizaci záměrů transparentně a rovně pro všechny, obec má ve své dispozici realizaci takových záměrů ovšem i zcela vyloučit, případně připustit pouze na vymezených plochách či lokalitách, popř. za splnění věcných podmínek vyhovujících kritériu proporcionality.“ Má však za to, že nyní přezkoumávané zakotvení souhlasu orgánu obce jakožto jedné z podmínek pro připuštění výjimky z obecné regulace stavebním úřadem v konkrétním správním řízení má zásadně odlišnou povahu, než tomu bylo v odkazovaném rozhodnutí. V daném případě se totiž jednalo o souhlas zastupitelstva obce se samotnou realizací (umístněním) stavebního záměru bytových domů, bez něž nebylo možné tuto stavbu vůbec uskutečnit, přičemž stavebník (developer) si nemohl až do příslušného rozhodnutí zastupitelstva vůbec učinit závěr o souladu svého stavebního záměru s územním plánem; nadto zde nebyl shledán zjevný legitimní účel takovéto úpravy. Nejvyšším správním soudem nyní posuzovaná věc je však odlišná, neboť předmětný souhlas orgánu obce se týká pouze výjimky z dílčího regulativu prostorového uspořádání rodinného domu (jeho střechy); nemá tedy vliv na samotnou realizaci stavby, stavebník přitom může vycházet z obecného pravidla (zákazu ploché střechy), z něž pouze může (v případě svého zájmu) požádat o „nenárokovou“ výjimku. Legitimní účel takovéto úpravy pak lze spatřovat v oprávněném zájmu obce formovat vhodným způsobem svůj architektonický styl, a tím i celkový ráz obce. Nejvyšší správní soud proto v této souvislosti odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17 (jímž Ústavní soud zrušil výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017 - 33, byť nikoliv z důvodů týkajících se řešené otázky), v němž opět zdůraznil ústavně zaručené právo obce na samosprávu při regulaci svého území, pakliže obcí zvolená úprava nevybočuje z mezí zákonnosti. Konstatoval, že „v nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010 sp. zn. IV. ÚS1403/09 (N88/57SbNU155) Ústavní soud dovodil, že samospráva obcí je jedním z pilířů české ústavnosti, což však neznamená, že je zákonodárci upřeno regulovat zákonem výkon tohoto práva. S ohledem na uvedené Ústavní soud k této části pro úplnost konstatuje, že stavební zákon a prováděcí vyhlášku č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutné (a možné bez využití postupu podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) ústavně konformně interpretovat tak, že vyhláška č. 500/2006 Sb. sice podrobněji upravuje náležitosti mj. obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, nicméně za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné proky regulace než vyhláškou č. 500/2006Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při

regulaci území v podobě územního plánu obce, nezasahuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů. Ústavní soud tedy na tomto místě zdůrazňuje, že v přezkoumávané věci neřešil otázku případného rozporu přijatého územního plánu s regulativy stanovenými ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., ale řešil právě oprávnění stěžovatele přijmout takovou regulaci svého území, která je souladná se stavebním zákonem za situace, kdy ji prováděcí právní předpis (zde vyhláška č. 500/2006 Sb.) výslovně neupravuje“. Nejvyšší správní soud shrnuje, že jelikož odpůrcem stanovená podmínka souhlasu orgánu obce s udělením předmětné výjimky z regulativů prostorového uspořádání určité funkční plochy dle jeho názoru není v rozporu žádným ustavením relevantních právních předpisů (ani stěžovatelem tvrzeným § 43 odst. 3 stavebního zákona), je zvolená úprava akceptovatelným projevem ústavně zaručeného práva obce na samosprávu. Kasační námitka proto není důvodná.

[31] Závěrem pak stěžovatel brojí proti neproporcionálnímu a řádně neodůvodněnému zásahu do jeho vlastnického práva k předmětnému pozemku způsobenému regulací prostorového uspořádání příslušné funkční plochy (zákazem plochých střech), což jej údajně omezuje nad únosnou míru; není přitom dle něj respektován požadavek rovného zacházení, minimalizace zásahů do individuálních práv osob a vyváženost zájmů jednotlivých vlastníků. Nejvyšší správní soud však poukazuje na to, že stěžovatel nepodal námitky proti změně ÚP č. 2 v rámci procesu jejího přijímání, a to přestože tak učinit mohl (v okamžiku pořizování původního územního plánu a jeho změny č. 1 ještě nebyl vlastníkem předmětného pozemku). Sám si přitom je, s ohledem na úvodní partie podané kasační stížnosti, zjevně vědom ustálené judikatury k této právní otázce. Dle ní, mohl-li navrhovatel soudního přezkumu územního plánu podat námitky nebo připomínky a neučinil tak, je soud povinen se zabývat pouze tím, zda existují závažné důvody pro vyhovění tomuto návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, Sb. NSS č. 2397/2011). Za závažné důvody pro zrušení opatření obecné povahy i přes pasivitu navrhovatele v době jeho přijímání přitom bylo shledáno pouze porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, Sb. NSS č. 2397/2011 Sb.). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011 - 162, pak platí, že nepodáním námitek ve fázi pořizování územního plánu k otázce přiměřenosti zásahu do svého práva se dotýčný zbavuje možnosti, aby takové jeho připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem; přezkum proporcionality však nemůže provádět jako první na místo správního orgánu soud. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že tato námitka je nepřijatelná s ohledem na dřívější procesní pasivitu stěžovatele, který příslušnými instituty nebrojil proti změně ÚP č. 2 v rámci jejího pořizování; resp. nečinnost jeho právního předchůdce, který nenapadl původní územní plán (stanovující výchozí regulaci střech), což je skutečnost jdoucí po převodu vlastnického práva k předmětnému pozemku k tíži stěžovateli. Nadto se lze ztotožnit s vypořádáním krajského soudu, dle něž pozemek stěžovatele podléhá totožnému regulativu jako všechny ostatní pozemky ve funkční ploše „čistě obytné území“; odpůrce tedy nestanovil v územním plánu ani v jeho změnách žádnou úpravu, která by se specificky (odlišně) vázala pouze na pozemek stěžovatele a mohla by tak vůči němu být zjevně diskriminační ve srovnání s vlastníky jiných pozemků v totožné funkční ploše.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek, pročež zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému odpůrci je nepřiznal, neboť mu nevznikly žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 2. dubna 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu