



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

navrhovatele: **Chraňme Vary, z.s.,** IČ 09822721
sídlem Na Vyhlídce 496/26, 360 01 Karlovy Vary

proti
odpůrci: **Statutární město Karlovy Vary**
sídlem Moskevská 2035/21, 360 01 Karlovy Vary

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy *Zrušení regulačního plánu „Karlovy Vary – Zahradnictví Na Vyhlídce“*, vydaného usnesením zastupitelstva města Karlovy Vary č. ZM/133/6/22 dne 21. 6. 2022,

takto:

- I. Opatření obecné povahy *Zrušení regulačního plánu „Karlovy Vary – Zahradnictví Na Vyhlídce“*, vydané usnesením zastupitelstva města Karlovy Vary č. ZM/133/6/22 dne 21. 6. 2022, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen uhradit navrhovateli ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku náklady řízení v částce 5 000 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podaným návrhem ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. se navrhovatel domáhal zrušení shora uvedeného opatření obecné povahy odpůrce – *Zrušení regulačního plánu „Karlovy Vary – Zahradnictví Na Vyhlídce“*, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce č. TM/133/6/22 dne 21. 6. 2022 (dále jen „opatření obecné povahy“). Opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 16. 7. 2022, neboť veřejná vyhláška o jeho oznámení byla vyvěšena dne 1. 7. 2022 na úřední desce odpůrce (srov. § 173 odst. 1 správního řádu).

II.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy

2. Navrhovatel úvodem návrhu stručně popsal napadené opatření obecné povahy a průběh jeho vydání.
3. Dále se navrhovatel, jakožto spolek sdružující občany města Karlovy Vary, z nichž velká část je opatřením obecné povahy přímo dotčena, zabýval svou aktivní legitimací k podání návrhu (v této souvislosti odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14).
4. Navrhovatel poukázal na to, že dne 25. 1. 2022 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o vydání územního plánu města Karlovy Vary (dále jen „územní plán“) a o zrušení regulačního plánu Karlovy Vary - zahradnictví Na Vyhlídce z roku 2007 (dále jen „regulační plán“). Územní plán odkazoval v některých aspektech regulace území na regulační plán. V důsledku zrušení regulačního plánu měla být plocha přestavby P13-SL-kv regulována nedostatečně. Dne 21. 6. 2022 přijalo zastupitelstvo odpůrce usnesení č. ZM/131/6/22 o pořízení změny územního plánu č. 1, jejímž obsahem byl rovněž návrh změny území řešeného regulačním plánem. Odpůrce neměl ke dni rozhodování o zrušení regulačního plánu možnost seznámit se s podrobnostmi návrhu změny č. 1 územního plánu, tj. zjistit, do jaké míry tato změna napravuje nedostatky spatřované navrhovatelem v územním plánu. Postup odpůrce tak měl být zmatečný a netransparentní, neboť odpůrce rozhodl o zrušení regulačního plánu v době, kdy nevěděl, jak bude nová regulace vypadat. Zároveň odpůrce umožnil, aby jedno z nejexponovanějších míst v historickém jádru města Karlovy Vary bylo po nespecifikované období téměř neregulováno územně plánovací dokumentací, což bylo v rozporu s principem právní jistoty, legitimního očekávání a ochrany veřejného zájmu. Rovněž došlo k porušení § 8 odst. 1 správního řádu, neboť zejména vlastníci sousedních nemovitostí a veřejnost se nemohli před zrušením regulačního plánu seznámit s novou regulací. Pořizovatel se s argumentem časové proluky snažil vypořádat tvrzením o existenci závazné studie o způsobu stanovení regulativů a limitů pro zástavbu podle zpracované Územní studie prostorových regulativů pro historickou část města Karlovy Vary (dále jen „studie Casua“), avšak územní studie nejsou oproti územně plánovací dokumentaci právně závazné. Zároveň do procesu tvorby územně plánovací dokumentace je zapojena i veřejnost.
5. Dle navrhovatele odpůrce dostatečně neodůvodnil zrušení regulačního plánu opatřením obecné povahy, neboť blíže nespecifikoval, s jakými normami byl regulační plán v rozporu, resp. jaké normy vyžadovaly jeho zrušení. Dle navrhovatele ani stavební Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zákon č. 283/2021 Sb. (dále jen „*nový stavební zákon*“), nevyžaduje zrušení regulačního plánu. Stejně tak zrušení regulačního plánu nevyžadují ani jiné předpisy, ani vstup do UNESCO. Naopak jejich důsledkem je spíše potřeba zpřísnění regulace např. cestou změny regulačního plánu. Navrhovatel tak považoval odůvodnění opatření obecné povahy za nepřezkoumatelné.

6. Navrhovatel rovněž uvedl, že odpůrcem vyjmenované dokumenty v odůvodnění opatření obecné povahy, jejichž účelem mělo být zdůvodnění nadbytečnosti regulačního plánu, sice upravovaly výstavbu v řešeném území, avšak pouze dílčím způsobem a ne vždy závazně s ohledem na ochranu konkrétního veřejného zájmu. Často se navíc jednalo o regulaci během povolování záměru, zatímco smyslem územně plánovací dokumentace je předem sladit jednotlivé veřejné zájmy. Jedním z projevů cílů územního plánování je dle § 18 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“), jeho koordinační funkce. Navrhovatel dále uvedl, že rok před přijetím opatření obecné povahy přijal odpůrce změnu regulačního plánu, v níž nepovažoval změnu legislativy za natolik zásadní, aby odůvodnila zrušení regulačního plánu. Postup odpůrce spočívající ve vydání opatření obecné povahy tak byl dle navrhovatele v rozporu s principy právní jistoty a legitimního očekávání.
7. Dle navrhovatele by bylo lze docílit souladu maximálního výškového limitu staveb s územním plánem změnou regulačního plánu, nikoliv jeho zrušením. Přizpůsobení regulačního plánu novému územnímu plánu předvídá i § 71 odst. 4 stavebního zákona. Nový územní plán nevyžadoval zrušení regulačního plánu, naopak na něj v některých oblastech odkazoval. Odpůrce dostatečně nevysvětlil, proč namísto změny regulačního plánu přistoupil k jeho zrušení. Ani zrušení změny regulačního plánu č. 1/2016 rozsudkem zdejšího soudu ve věci sp. zn. 59 A 11/2021 nebylo důvodem pro zrušení regulačního plánu. Dle navrhovatele nadále trvají důvody pro pořízení regulačního plánu.
8. Dle navrhovatele není obec oprávněna zrušit regulační plán libovolně, ale pouze v případě změny podmínek, za kterých byl regulační plán pořízen a vydán. Zrušení regulačního plánu má být dle navrhovatele krajním řešením v případě podstatné změny podmínek. Účelem § 71 odst. 1 stavebního zákona je omezení obce v libovolném nakládání s již přijatým regulačním plánem. Bylo by proti smyslu právní úpravy, aby obec mohla zrušit regulační plán pro neaktuálnost informace uvedené v regulačním plánu, která se materiálně netýká podmínek, za nichž byl regulační plán vydán. Takový postup by byl v rozporu s principem proporcionality a § 2 odst. 3 správního řádu (navrhovatel v této souvislosti odkázal i na komentářovou literaturu ke stavebnímu zákonu). V případě regulačního plánu, kde dochází pouze ke změně metody stanovení výškové regulace, nelze tvrdit, že by takový regulační plán pozbyl smyslu. V případě přijetí nového územního plánu dojde k pozbytí smyslu regulačního plánu až nabytím účinnosti takového územního plánu. Dále navrhovatel provedl srovnání s právní úpravou obsaženou v novém stavebním zákoně. Navrhovatel rovněž uvedl, že pokud měl být v důsledku zrušení regulačního plánu změněn územní plán a přijata nová regulace řešeného území, zůstává otázkou, proč nebyl změněn dosavadní regulační plán.
9. V další části návrhu navrhovatel namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Obecná konstatování odpůrce o přijetí územního plánu v souladu se stavebním zákonem a studií Casua nerozptýlily obavy navrhovatele o nedostatečnosti předmětné regulace, zvláště když byl odpůrce upozorněn navrhovatelem, že zvolené řešení nebylo v souladu se studií Casua. Oprávněné pochybnosti o správnosti a zákonnosti opatření obecné povahy, tedy zrušení regulačního plánu, dle navrhovatele vyvolávalo to, že územní plán Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

reguluje řešené území z hlediska absence limitů maximálního procenta zastavěnosti a minimálního procenta ozelenění nedostatečně. Odpůrce neměl dle navrhovatele řádně vypořádat námitku o nezávaznosti studie Casua. Zároveň dle navrhovatele byly dány oprávněné obavy o tom, že se pořizovatel nebude studií Casua řídit. Stejně tak neměl odpůrce řádně vypořádat námitku, že nebyly dány důvody pro zrušení regulačního plánu, neboť nedošlo ke změně důvodů pro jeho přijetí. Rozhodnutí o námitkách bylo dle navrhovatele nepřezkoumatelným rovněž proto, že odpůrce neodůvodnil, proč jím tvrzené legislativní změny vyžadují zrušení regulačního plánu. Nepřezkoumatelným bylo rozhodnutí o námitkách i proto, že nebylo vyjasněno, proč odpůrce zvolil zrušení regulačního plánu namísto jeho změny, když o rok dříve přistoupil právě k jeho změně. Odpůrce dle navrhovatele nereagoval na námitku, že v důsledku zrušení regulačního plánu bude nutné přijmout změnu územního plánu. Odpůrce se nevypořádal řádně ani s námitkou, že lze rozlišovat různou míru změny podmínek odůvodňující zrušení regulačního plánu. Zároveň odpůrce neodůvodnil svůj závěr, že regulační plán nemohl plnit svou funkci. Navrhovatel nesouhlasil ani s tvrzením odpůrce, že by regulační plán svou funkci plnit nemohl. Dle navrhovatele byl regulační plán v rozporu s územním plánem pouze v oblasti maximálních výškových limitů zástavby. V takovém případě by se namísto regulace obsažené v regulačním plánu aplikovala regulace obsažená v územním plánu. Ve zbytku nebyl regulační plán rozporným s územním plánem a bylo jej možné aplikovat.

10. V průběhu vydání napadeného opatření obecné povahy došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení, které mělo vliv na jeho zákonnost. Odpůrce se totiž měl soukromoprávně zavázat vlastníkově pozemků v řešeném území, že změnu regulačního plánu dle dohodnutého zadání, resp. jej zruší. Tento postup odpůrce však byl rozporný s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soukromoprávní ujednání podmiňovala právní důsledky z nich vyplývající nabytím účinnosti změny regulačního plánu, případně jeho zrušením. Odpůrce měl tímto postupem zasáhnout do vrchnostenského rozhodování v rámci samostatné působnosti i do přenesené působnosti – odpůrce se nesměl předem soukromoprávně zavázat k tomu, že výkon veřejné moci bude provádět určitým způsobem (navrhovatel poukázal na odbornou literaturu a na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2020, č. j. 21 Co 240/2019-255). Odpůrce měl od počátku změnu regulačního plánu či jeho případné zrušení chápat jako prostředek k uzavření soudního smíru a k výplatě peněz od protistrany. U procesu přijímání opatření obecné povahy je pochybnost o řádném a nezávislém výkonu veřejné moci.
11. Navrhovatel navrhl, aby soud opatření obecné povahy zrušil.
12. V replice ze dne 25. 8. 2022 navrhovatel setrval na návrhové argumentaci a podrobně se vyjádřil k vyjádření odpůrce, kdy se však převážná část argumentace navrhovatele vztahovala s důvodům vydání opatření obecné povahy prezentovaným ve vyjádření odpůrce, nikoli k odůvodnění opatření obecné povahy.

III.

Vyjádření odpůrce

13. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu nejprve uvedl, že navrhovateli nesvědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť navrhovatel netvrdil zásah do svých veřejných subjektivních práv. Odpůrce se vymezil vůči závěrům plynoucím z rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 59 A

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

11/2021-81.

14. Stran namítaného porušení § 71 odst. 1 stavebního zákona odpůrce uvedl, že po zrušení změny regulačního plánu rozsudkem zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 59 A 11/2021-81, bylo zastupitelstvem odpůrce rozhodnuto o tom, že po vydání nového územního plánu dojde ke zrušení regulačního plánu a změnou územního plánu budou do nového územního plánu zapracovány regulační prvky dle studie Casua. K vydání opatření obecné povahy, tedy ke zrušení regulačního plánu, došlo proto, že se změnily podmínky, za nichž byl regulační plán vydán, a existence regulačního plánu v podmínkách nového územního plánu byla matoucí a kontraproduktivní. Cílem opatření obecné povahy bylo vytvoření podmínek pro úpravu regulace dle stávajících potřeb na podkladě územně plánovacích podkladů. Novelou stavebního zákona z roku 2017 bylo umožněno zařadit do územního plánu regulaci v podrobnostech náležejících regulačnímu plánu. Ve smyslu § 71 odst. 4 stavebního zákona bylo účelné stanovit regulaci pro celé území na úrovni územního plánu. Provedení regulace řešeného území změnou územního plánu, a nikoliv změnou regulačního plánu, bylo hospodárnější a účelnější.
15. Po vydání opatření obecné povahy přijalo zastupitelstvo odpůrce usnesení o pořízení změny nového územního plánu, jehož obsahem bude mj. řešení území doposud regulovaného regulačním plánem. Nebylo pravdou, že odpůrce neměl ke dni zrušení regulačního plánu opatřením obecné povahy možnost seznámit se s podrobnostmi návrhu změny nového územního plánu a že zrušil regulační plán, aniž by věděl, jak bude nová regulace vypadat. K řešenému území se i po vydání opatření obecné povahy vztahují dostatečné nástroje pro jeho účinnou regulaci. Řešené území reguluje studie Casua jakožto nepominutelný podklad pro rozhodování v území (v této souvislosti odpůrce odkázal na rozsudek blíže neurčeného krajského soudu ze dne 20. 6. 2001, č. j. 10 Ca 58/2001-17; zřejmě se mělo jednat o rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích – pozn. soudu).
16. Dle odpůrce pořizovatel opatření obecné povahy netvrdil, že by důvodem pro pořízení změny regulačního plánu byla změna právní úpravy či že by regulační plán byl v rozporu s právními předpisy. Stejně tak netvrdil, že by změnu či zrušení regulačního plánu vyžadoval Statut lázeňského místa Karlovy Vary, nařízení vlády č. 430/2017 Sb., Politika architektury a stavební kultury ČR, vstup do UNESCO či nová urbanistická koncepce řešeného území. Oprávnění zrušit regulační plán dává odpůrci stavební zákon a odpůrce tak činí v samostatné působnosti. Zastupitelstvo odpůrce je nadáno pravomocí v oblasti rozvojových dokumentů územního plánování. Územně plánovací proces je dynamickým procesem, který nemá konzervovat stávající stav. Nový územní plán oproti dřívějšímu územnímu plánu považuje řešené území nikoliv za stabilizované, nýbrž za přestavbové. V procesu přijetí opatření obecné povahy byly dotčenými orgány chráněny jednotlivé veřejné zájmy náležející do jejich věcné působnosti a tyto byly vzájemně sladěny. Rovněž byly dodrženy principy vyplývající ze zásad územního rozvoje a politiky územního rozvoje.
17. K namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách odpůrce uvedl, že dle stavebního zákona lze regulační plán zrušit, natož pokud je zastaralý. Dále je dle odpůrce studie Casua závazná pro rozhodování v území. Pořizovatel se věnoval námitkám navrhovatele uplatněným v procesu vydání opatření obecné povahy a vyhodnocení námitek je obsahem návrhu rozhodnutí o námitkách.
18. Vydání opatření obecné povahy nevycházelo ze soukromoprávního jednání odpůrce.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Odpůrce se nezavázal ke změně nebo zrušení regulačního plánu, nezavázal se tedy k výkonu veřejné moci určitým způsobem. Soukromoprávní jednání odpůrce nemohlo ovlivnit ani výkon státní správy v přenesené působnosti. Odpůrce sice uzavřel s Karlovarským stavebním družstvem Vyhlídka určité smlouvy, nicméně se v nich nezavázal ke změně či zrušení regulačního plánu. Změna či zrušení regulačního plánu v těchto smlouvách byly stanoveny pouze jako podmínky nabytí jejich účinnosti. Odpůrce měl zájem na změně regulačního plánu již od roku 2015, aniž by v té době měl zájem na smírném vyřešení sporů s Karlovarským stavebním družstvem Vyhlídka.

19. Dle odpůrce bylo ve veřejném zájmu vytvoření předpokladů pro udržitelný rozvoj řešeného území, přičemž regulační plán ve své podobě nevytvářel jednoznačné a srozumitelné předpoklady pro realizaci tohoto veřejného zájmu. Navrhovatel oproti tomu hájil svůj soukromý zájem.
20. Odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

21. Co se týče přezkumu napadeného opatření obecné povahy v režimu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s., uvádí soud následující.
22. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, publ. pod č. 3460/2016 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33, publ. pod č. 3005/2014 Sb. NSS) vyplývá, že správní úkony, jimiž dochází ke zrušení opatření obecné povahy, je třeba považovat rovněž za opatření obecné povahy, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak. Formou regulačního plánu je dle § 62 odst. 1 stavebního zákona opatření obecné povahy. Ze stavebního zákona nevyplývá forma zrušovacího aktu regulačního plánu. Pokud stavební zákon v § 71 odst. 3 a 6 hovoří o tom, že regulační plán lze zrušit *rozhodnutím* příslušného zastupitelstva, nevyplývá z tohoto forma úkonu, jakým ke zrušení regulačního plánu dochází [k tomu srov. bod 18 a bod 35 citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, publ. pod č. 3460/2016 Sb. NSS: „*Opatření obecné povahy obecně představuje správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedná se o výsledek činnosti veřejné správy, který není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem. Rozhodnutím není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu. [...] Pokud z právní úpravy vyplývá, že je správní orgán oprávněn (tj. má pravomoc) učinit úkon (zrušit územní plán), jímž při výkonu veřejné moci zasáhne do práv blíže neurčeného počtu osob, který z povahy věci nelze předem určit a nejedná se o zmocnění vydat právní předpis, pak je takový úkon z materiálního pojetí opatřením obecné povahy, protože naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů). Nelze dovozovat, že by rozšířený senát takto svévolně měnil zákonem stanovenou formu úkonu, kterým se územní plán v přezkumném řízení zrušuje, neboť při výkladu § 174 odst. 2 správního řádu je nutno zohlednit vedle výkladu doslovného (používá-li toto ustanovení pojem „rozhodnutí“) výklad systematický a teleologický.“] Proto i napadený a přezkoumávaný úkon zastupitelstva odpůrce, jímž došlo ke zrušení regulačního plánu, soud považoval za opatření obecné povahy a přezkoumával jej*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

v režimu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101 a násl. s. ř. s.

23. Zdejší soud byl při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (srov. § 101b odst. 3 s. ř. s.).
24. Podle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. platí, že *[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Pokud se jedná o aktivní procesní legitimaci navrhovatele, dospěl soud k závěru, že navrhovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti.
25. V posuzované věci navrhovatel v odst. II návrhu s odkazem na zveřejněný účel svého založení uvedl, že je spolkem sdružujícím občany města Karlovy Vary, kteří zahrnují i vlastníky nemovitostí bezprostředně sousedících s územím řešeném opatřením obecné povahy, kdy v důsledku realizace stavby v řešeném území, závislé na (ne)regulaci opatřením obecné povahy, by došlo k podstatnému snížení kvality jejich bydlení (např. zakrytí výhledu na město a okolní lesy či zhoršení proslunění ulice, zvýšení hluku a prachu atd.). Navrhovatel sdružuje i jiné občany Karlových Varů, jež spojuje zájem na ochraně jedinečného historického jádra města a území památkové rezervace, která je důsledky opatření obecné povahy ohrožena. Navrhovatel konstatoval, že má místní vztah k lokalitě regulované opatřením obecné povahy vzhledem ke svému sídlu na území Karlových Varů, kdy je sdružením vlastníků nemovitostí sousedících s řešeným územím a jeho vztah je založen i zájmem na ochraně města Karlovy Vary před nežádoucími stavebními zásahy.
26. Při posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu soud vycházel ze svého rozsudku ze dne 11. 11. 2021, č. j. 59 A 11/2021-81, vydaného v řízení mezi týmiž účastníky o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – „Změna č. 1/2016 Regulačního plánu Karlovy Vary – zahradnictví Na Vyhlídce“, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 20. 4. 2021, č. j. ZM/70/4/21. Vzhledem k tomu, že se v obou věcech jednalo o regulaci téhož území regulačním plánem, neměl soud pochybnosti o tom, že navrhovatel byl i v projednávané věci aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pro úplnost soud odkazuje na body 18 až 22 svého rozsudku ze dne 11. 11. 2021, č. j. 59 A 11/2021-81: *„Odpůrce tvrdí, že navrhovatel nedisponuje aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy, neboť netvrdil a neprokázal, že by se napadené opatření obecné povahy dotýkalo jeho subjektivních práv. S názorem odpůrce se však krajský soud neztotožňuje. Při posouzení aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu krajský soud vycházel z nálezu Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, ve kterém se Ústavní soud vyjadřoval ke kritériím, po jejichž splnění lze mít za to, že spolek podávající návrh na zrušení opatření obecné povahy, je k podání takového návrhu aktivně legitimován. Ústavní soud v nálezu mimo jiné uvedl: „Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (...) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhurské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné – bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.“ Dále Ústavní soud uvedl, že: „Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě* Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o 'ekologický' spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti." Ve svém návrhu navrhovatel ke své aktivní legitimaci uvedl, že sdružuje občany města Karlovy Vary, z nichž velká část je opatřením obecné povahy zásadně dotčena. Jedná se o vlastníky nemovitostí, bezprostředně sousedících s územím řešeném opatřením obecné povahy, kdy by v důsledku realizace stavby (za maximálního naplnění výškových a prostorových limitů uvedených v opatření obecné povahy) došlo k podstatnému snížení kvality jejich bydlení (zakrytí výhledu na město a okolní lesy či zhoršení proslunění ulice, zvýšení hluku a prachu atd.). Navrhovatel dále uvedl, že sdružuje i jiné občany Karlových Varů, jež spojuje zájem na ochraně jedinečného historického jádra města a území památkové rezervace, které je opatřením obecné povahy silně ohroženo. Účelem navrhovatele – spolku Chraňme Vary, z.s. - je kontrola plánování a provádění stavebních aktivit a ochrana před nežádoucími stavebními zásahy a aktivitami na území města Karlovy Vary, zejména pak v historickém jádru města Karlovy Vary. Tuto skutečnost soud ověřil z veřejně dostupného spolkového rejstříku. Sídlem spolku pak je adresa Na Vyhlídce 496/26, 360 01 Karlovy Vary. V daném případě jsou dle názoru soudu kritéria vyslovená Ústavním soudem pro účely posuzování aktivní legitimace spolků v návrzích na zrušení opatření obecné povahy splněna. Navrhovatel v první řadě splnil svou povinnost tvrdit své dotčení na svých subjektivních právech napadeným opatřením obecné povahy, když uvedl, že v důsledku realizace stavby dojde k podstatnému snížení kvality bydlení, kterou konkrétně spatřuje v zakrytí výhledu na město a okolní lesy, zhoršení proslunění ulice či zvýšení hluku a prachu v místě. Pakliže navrhovatel jakožto spolek sdružuje mimo jiné vlastníky nemovitostí dotčené opatřením obecné povahy, mohou zcela jistě vyjmenované skutečnosti představovat potřebné a shora zmiňované dotčení na právech. V daném případě lze tedy konstatovat, že navrhovatel vedle nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy (viz část rozsudku shrnující obsah návrhu) dostatečně tvrdil i jakým způsobem se nezákonnost tohoto opatření dotýká jeho právní sféry, resp. právní sféry jím sdružovaných osob. Rovněž je splněna i podmínka místního vztahu navrhovatele k lokalitě řešené napadeným opatřením obecné povahy. Jak již bylo uvedeno výše, své sídlo má navrhovatel na adrese Na Vyhlídce v Karlových Varech, tedy v oblasti, která má být napadeným opatřením obecné povahy zasažena, a členové spolku jsou mimo jiné vlastníci nemovitostí potenciálně dotčených opatřením obecné povahy. V daném případě není překážkou ani skutečnost, že se nejedná o tzv. ekologický spolek, jehož účelem je dle stanov ochrana přírody a krajiny, neboť jak vyplývá z citovaného nálezu Ústavního soudu, za aktivně legitimované spolky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nutno považovat i spolky založené za jiným účelem, pokud u nich bude dán předpoklad zkrácení na jejich právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. V daném případě je účelem spolku dle stanov kontrola plánování a provádění stavebních aktivit a ochrana před nežádoucími stavebními zásahy a aktivitami na území města Karlovy Vary, zejména pak v historickém jádru města Karlovy Vary, lze tudíž mít za to, že výše uvedený předpoklad zkrácení na právech navrhovatele napadeným opatřením obecné povahy je zde dán. Za takové situace je třeba uzavřít, že návrh na zrušení opatření obecné povahy byl podán aktivně legitimovanou osobou."

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

27. S ohledem na shodnost projednávané věci s věcí sp. zn. 59 A 11/2021, pokud jde o účastníky, předmět napadeného opatření obecné povahy a návrhová tvrzení navrhovatele, soud se ztotožnil se závěry uvedenými v posledně citovaném rozsudku a neměl žádný důvod se od nich odchýlit. Navrhovatel byl tedy aktivně procesně legitimován k podání návrhu.
28. K nesouhlasu odpůrce ve vyjádření k návrhu s právě uvedenými závěry zdejšího soudu prezentovanými v rozsudku ze dne 11. 11. 2021, č. j. 59 A 11/2021-81, uvádí soud, že odpůrce proti uvedenému rozsudku zdejšího soudu nepodal kasační stížnost, přičemž místo pro polemiku s citovaným právním názorem zdejšího soudu bylo právě v případném kasačním řízení. Pokud odpůrce v bodě 13 vyjádření k návrhu uvedl, že podoba eventuálních staveb není závislá na regulačním plánu, pominul, že podle § 61 odst. 2 stavebního zákona je regulační plán závazný pro rozhodování v území, tudíž regulační plán nepochybně zástavbu ovlivňuje. Východisko odpůrce, že sídlo navrhovatele není rozhodné pro posouzení jeho místního vztahu k dotčenému území, neodpovídá výše citovanému ústavnímu nálezu. Odpůrci nelze přisvědčit, že návrh prokazuje zájem navrhovatele na zamezení jakékoli zástavby území, neboť v této úvaze pomíjí, že zrušený regulační plán výstavbu v lokalitě omezoval, nikoli vylučoval. Navrhovatelem identifikované důsledky opatření obecné povahy pro kvalitu bydlení a památkovou ochranu nejsou na první pohled nemyslitelné, jak tvrdí odpůrce - rušeným regulačním plánem byly stanoveny mj. limity hmot zástavby, které zcela zřejmě s prosluněním a výhledem souvisí. Z bodu 16 vyjádření odpůrce k návrhu by vyplývalo, že odpůrce regulační plán zrušil proto, aby v území byla povolena zástavba bez limitů stanovených regulačním plánem, což neodpovídá odůvodnění opatření obecné povahy. Odpůrce se v bodě 20 vyjádření k návrhu mylí v tom, že zájmy hájené navrhovatelem nemohou být regulačním plánem či jeho zrušením dotčeny (odpůrce zde přitom odkazuje na zrušenou změnu regulačního plánu), protože k zásahu do právní sféry navrhovatele může dojít až realizací výstavby – totiž právě zrušením limitů takové výstavby mohou být práva navrhovatele dotčena. K bodu 21 vyjádření k návrhu soud uvádí, že závěr o žádoucnosti stavebních zásahů může být nepochybně subjektivní, nicméně posouzení jednotlivých zájmů a proporcionality opatření obecné povahy může být předmětem uvážení výlučně o aktivní *věcné* legitimaci navrhovatele, nikoli procesní. Jinými slovy, i kdyby navrhovatel hájil zásah na zástavbě, která by se neslučovala se zájmem odpůrce a jeho občanů, nevylučovalo by to jeho aktivní *procesní* legitimaci.
29. O pasivní legitimaci odpůrce v průběhu řízení nevystaly žádné pochybnosti (srov. § 101a odst. 3 s. ř. s.).
30. Soud předesílá, že jeho povinností nebylo reagovat na každý dílčí navrhovatelův (ostatně ani odpůrcův) argument, nýbrž soud byl oprávněn postavit proti určitému okruhu návrhové argumentace vlastní argumentační systém, v jehož konkurenci návrhové body jako celek nemohly obstát. *„Jak k tomu trefně uvádí Ústavní soud (v nálezu krajským soudem správně citovaném), „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), věc M. CAMBELL & SONS LIMITED, bod 68, srov. též rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014 – 43, věc To & Mi Vdf., bod 41, ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012 - 50, věc SAFINA, bod 21, ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Afs 44/2013 - 30, věc SOLARPARK gama, bod 41, ze dne 3. 7. 2013, čj. 1 As 17/2013 – 50, bod 17, nebo ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 As 153/2014 – 108, bod 37]. Pokud si tedy*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

stěžovatelka myslí, že na její košatou a obsáhlou žalobu musel reagovat krajský soud stejně košatým a obsáhlým rozsudkem, mýlí se. Opačný závěr by směřoval k tomu, že u podání mimořádně rozsáhlých, jako je i podání stěžovatelky, by bylo velmi obtížné sepsat „přezkoumatelný“ rozsudek. Takovéto pojetí nepřezkoumatelnosti by pak směřovalo k nekonečnému „ping pongu“ mezi Nejvyšším správním soudem a soudy krajskými.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 10 Afs 18/2015-48, bod 34 a 35).

31. Soud ještě považuje za vhodné před věcným posouzením návrhových námitek předznamenat, kterou argumentací navrhovatele a odpůrce se nezabýval a proč.
32. Navrhovatel svým návrhem předmětem řízení učinil opatření obecné povahy – zrušení regulačního plánu „*Karlovy Vary – Zahradnictví Na Vyhlídce*“, vydané usnesením zastupitelstva města Karlovy Vary č. ZM/133/6/22 dne 21. 6. 2022 (srov. petit návrhu ve spojení s označením návrhu), nikoliv územní plán ani jeho změny. V souladu s dispoziční zásadou, jež se výrazně projevuje zejména v žalobě jako procesním úkonu žalobce určujícím, čím se má soud zabývat a o čem má rozhodovat, již je ovládáno řízení ve správním soudnictví, se tak soud mohl zabývat pouze návrhovými body, jimiž navrhovatel brojil proti zákonnosti napadeného opatření obecné povahy, nikoliv zákonností jiného opatření, které navrhovatel svým návrhem nenapadl.
33. Navrhovatel v bodě A (i) návrhu poukazoval na vady postupu při přijetí územního plánu a jeho změny č. 1. Tyto námitky se z výše uvedených důvodů míjely předmětem řízení, kterým byla zákonnost opatření obecné povahy, tedy nikoli územního plánu ani jeho změny. V řízení šlo výlučně o to, zda v mezích návrhových bodů při zohlednění skutkového a právního stavu v době vydání opatření obecné povahy obстоjí zákonnost opatření obecné povahy nebo ne. Zda a co navrhovatel požadoval ve vztahu k postupu vydání územního plánu a jeho změny, či co o nich věděl, nebylo pro posouzení důvodnosti návrhu právně významné.
34. Pokud navrhovatel na str. 5 a 6 návrhu poukazoval na to, že rok před vydáním opatření obecné povahy odpůrce regulační plán změnil, aniž by považoval změnu legislativy za natolik zásadní, aby odůvodnila zrušení regulačního plánu, uvádí soud, že navrhovatelem poukazovaná změna regulačního plánu byla rozsudkem zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 59 A 11/2021-81, jak bylo výše opakovaně uvedeno, zrušena před vydáním opatření obecné povahy. Ke zrušené změně regulačního plánu tudíž nelze přihlížet, ani z ní dovozovat, jak činí navrhovatel v návrhu, navrhovatelovo legitimní očekávání. Navíc, princip legitimního očekávání územního plánování nelze vykládat jako zachování státu quo, z předchozí rozhodovací činnosti nelze podle soudu dovozovat existence jakékoliv závazné správní praxe (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, publ. pod č. 2201/2011 ve Sb. NSS). Za irrelevantní soud označuje i ostatní návrhová tvrzení navrhovatele vztahující se ke změně regulačního plánu, zrušené následně soudem.
35. Pokud odpůrce v bodech 22 až 30 vyjádření k návrhu popisoval okolnosti přijetí opatření obecné povahy a skutečnosti nastalé potom, nemohly mít tyto skutečnosti vliv na rozhodnutí ve věci, neboť předmětem přezkumu bylo přijaté opatření obecné povahy, nikoli okolnosti přijetí opatření obecné povahy a motivace odpůrce.
36. Nyní již k jednotlivým krokům věcného přezkumu napadeného opatření obecné povahy.
37. Při přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Nejvyššího správního soudu z algoritmu vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely soudního řádu správního, která stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zákon č. 303/2011 Sb., k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013 - 138), z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nicméně nadále inspirativní. Tato posloupnost představuje nejen obvyklou logickou sekvenci řešení relevantních otázek, ale také problémové okruhy, jimiž se soud v řízení zabývá, aniž by zkoumání těchto okruhů v jiném pořadí, podmíněném individuální povahou případu, znamenalo jakékoli porušení práva (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS). Jde o ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327).

38. V posuzovaném případě žalobce nenamítal ničeho ohledně prvních dvou kroků algoritmu (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.). Soud se však přesto touto otázkou zabýval (srov. bod 66 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 9 As 6/2017-113) a dospěl k závěru, že zastupitelstvo odpůrce bylo nadáno pravomocí vydat napadené opatření obecné povahy a nepřekročilo při tom meze zákonem vymezené působnosti dle dále citovaného § 71 odst. 1, odst. 3 stavebního zákona. Podle § 71 odst. 1 stavebního zákona „[d]oba platnosti regulačního plánu pořízeného z podnětu, který nenabrazuje územní rozhodnutí, se nestanovuje. Pokud se změní podmínky, za kterých byl regulační plán pořízen a vydán, zajistí příslušná obec nebo kraj jeho změnu nebo jej zruší.“ Podle § 71 odst. 3 věty první stavebního zákona „[r]egulační plán z podnětu lze změnit nebo zrušit rozhodnutím příslušného zastupitelstva.“
39. Pokud jde o třetí krok algoritmu soudního přezkumu, tedy zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, žalobce uplatnil v návrhu tři důvody nezákonnosti opatření obecné povahy: zaprvé, nepřezkoumatelnost odůvodnění opatření obecné povahy [bod A (iii) návrhu], zadruhé nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách (bod B návrhu), a zatřetí, soukromoprávní závazky odpůrce (bod C návrhu).

Nepřezkoumatelnost odůvodnění opatření obecné povahy

40. V bodě A (iii) návrhu s odkazem na § 71 odst. 1 stavebního zákona navrhovatel namítl, že odůvodnění opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné, protože postrádá odůvodnění, s jakými konkrétními právními normami regulační plán koliduje, resp. jaké právní normy vyžadují jeho zrušení. Navrhovatel nadto konstatoval, že stavební zákon ani nový stavební zákon takovými předpisy nejsou, stejně jako Statut lázeňského místa Karlovy Vary, nařízení vlády č. 430/2017 Sb., Politika architektury a stavební kultury ČR a zahrnutí řešeného území mezi památky UNESCO. K důvodu přijetí opatření obecné povahy, že původní regulace nevyhovuje nové urbanistické koncepci, navrhovatel uvedl, že výškové limity zástavby jsou v územním plánu a studii Casua vskutku stanoveny odlišně, ale toto mělo být reflektováno změnou regulačního plánu podle § 71 odst. 4 stavebního zákona a regulační plán neměl být rušen. Podle Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

navrhovatele přijetí územního plánu, který na regulační plán odkazuje, nevyžadovalo zrušení regulačního plánu (tj. vydání opatření obecné povahy). Za další důvod nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy navrhovatel označil absenci odůvodnění, proč namísto změny regulačního plánu došlo k jeho zrušení. Navrhovatel tvrdil, že podmínky, za nichž byl regulační plán vydán, se ve smyslu § 71 odst. 1 stavebního zákona nezměnily, kdy odpůrce nebyl oprávněn zrušit regulační plán bez změny podmínek, přičemž opačný postup by byl v rozporu se zásadou proporcionality a imperativu zásahů do oprávněných zájmů dotčených osob pouze v nezbytném rozsahu. Navrhovatel poukázal i na to, že v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce uvedl, že v důsledku zrušení regulačního plánu bude nutno změnit územní plán a určit nové regulace s platnými normami v souladu se současnými potřebami využití území – podle navrhovatele toto osvědčuje to, že regulační plán měl být změněn, nikoli zrušen.

41. Námitky navrhovatele jsou důvodné.
42. Pokud jde obecně o odůvodnění opatření obecné povahy, soud vycházel z úpravy správního řádu, který v § 173 stanoví, že opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění. V souladu s § 174 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1, 2 a 3 správního řádu dále platí, že správní orgán postupuje v souladu se zákony, ostatními právními předpisy a mezinárodními smlouvami, smí uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena, je povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Podle § 174 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu rovněž platí, že odůvodnění opatření obecné povahy musí obsahovat důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Podle výše citovaného § 71 odst. 1 věta druhá stavebního zákona platí, že příslušná obec zajistí změnu regulačního plánu nebo jej zruší, pokud se změní podmínky, za kterých byl regulační plán pořízen a vydán.
43. Soud tedy konstatuje, že odpůrce byl oprávněn regulační plán zrušit pouze tehdy, *změnily-li se podmínky, za kterých byl regulační plán pořízen a vydán*. Současně byl povinen dodržet zásadu přiměřenosti a potřebnosti právní regulace a měl postupovat s vyloučením libovůle. Opatření obecné povahy mělo obsahovat odůvodnění svého výroku zahrnující důvody, proč bylo vydáno, specifikaci podkladů pro jeho vydání a jejich hodnocení včetně hodnocení právního, a vypořádání návrhů a námitek účastníků.
44. Ve vztahu k odůvodnění opatření obecné povahy existuje rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu.
45. Z právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2009 ve Sb. NSS, vyplývá, že v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004), přičemž nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V odůvodnění uvedeného rozsudku vyložil Nejvyšší správní soud, že „[j]e-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda tyto podmínky byly splněny. Toto posouzení by pak mělo být o to pečlivější, je-li splnění těchto podmínek některou z oprávněných osob zpochybněno. Podle § 173 odst. 1 správního

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určen řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“

46. V bodě 30 rozsudku ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 AOs 2/2013–95, Nejvyšší správní soud konstatoval, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Správní orgán nesmí rezignovat na splnění požadavků správního řádu, jejichž účelem je zajištění možnosti zjistit, proč správní orgán určitý úkon učinil, jakož i přezkoumatelnost správních aktů. Odůvodnění musí obsahovat způsobilé rozhodovací důvody pro přijetí změny a nesmí se omezit toliko na pouhý popis stavu dosaženého přijetím změny územního plánu nebo na prostý odkaz na výsledky předchozích fází správního řízení.
47. V dalších bodech právě citovaného rozsudku (31 až 34) Nejvyšší správní soud vysvětlil, že, ač pasivita navrhovatelů ve správním řízení ovlivňuje rozsah soudního přezkumu, správní soud musí zvažovat, zda existují závažné důvody, pro něž by mohly narušit právní jistotu dalších účastníků řízení o vydání územního plánu či jeho části. *„Těmito důvody jsou zejména porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (viz rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publikovaný pod č. 2397/2011 Sb. NSS). V tomto případě však nejde o otázku proporcionality přijaté změny opatření obecné povahy, tj. o poměřování veřejného zájmu a zájmu jednotlivých dotčených osob. Naopak všechny kasační námitky odpůrce se týkají zákonnosti opatření obecné povahy v užším smyslu, přičemž na zákonnosti aktu orgánu veřejné správy je nutno v právním státě trvat bezpodmínečně, tedy i v případě, že jsou jiné osoby jím dotčené neaktivní v řízení při jeho přijímání.“* Procesní pasivita navrhovatelů tedy nemá na požadavek řádného odůvodnění opatření obecné povahy žádný vliv a správní soud nepochybí, pokud se v přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy nezabývá ani zásahem do práv třetích osob v důsledku zrušení opatření obecné povahy, ani právem odpůrce na samosprávu. Pokud totiž správní soud zruší opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost odůvodnění, nezabývá se přezkumem obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, kde má místo úvaha o právu odpůrce na samosprávu.
48. Soud nejprve konstatuje, že předmětem regulace regulačního plánu bylo stanovení závazných regulačních podmínek pro zástavbu, pokud jde o *funkční využití pozemků, situování staveb - regulační čáry, míru zastavění pozemků, podlažnost a způsob zastřešení* (srov. zejména Hlavní důvody pro pořízení regulačního plánu uvedené v textové i výkresové části regulačního plánu a specifikaci předmětu regulace na str. 15 a 19 textové části regulačního plánu).
49. Jelikož podstatou tohoto kruhu návrhových námitek bylo, že v rozporu s § 71 odst. 1 stavebního zákona odůvodnění opatření obecné povahy postrádá odůvodnění, proč bylo vydáno, konkrétně čím byly naplněny podmínky pro jeho vydání stanovené v § 71 odst. Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

1 věta druhá stavebního zákona, zabýval se soud obsahem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Soud na tomto místě připomíná, že podle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu musí odůvodnění obsahovat posouzení těch podmínek, které podmiňují podle zákona vydání opatření obecné povahy. V posuzovaném případě jsou takové podmínky stanoveny v § 71 odst. 1 věta druhá stavebního zákona. Soud tedy zkoumal, zda a jak odpůrce v napadeném opatření obecné povahy odůvodnil, že bylo nutno regulační plán zrušit, protože *se změnily podmínky, za kterých byl rušený regulační plán pořízen a vydán*. Soud přitom přihlížel nejen k pasáži „odůvodnění“ opatření obecné povahy, ale i k odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu na opatření obecné povahy, které je podle § 172 odst. 5 správního řádu součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

50. V odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce k důvodům zrušení regulačního plánu uvedl v bodě a) na str. 2 až 4 toliko toto: *„Předmětem regulačního plánu je řešení nové zástavby, napojení na stávající komunikační síť a inženýrské sítě, a současně stanovení závazných regulačních podmínek pro zástavbu. (...) Vzhledem k atraktivnosti a poloze lokality na území města Karlovy Vary bylo nutné pro toto území zpracovat podrobnější územně plánovací dokumentaci. (...) Na celé historické jádro byla v roce 2014 zpracovaná Územní studie základních prostorových regulativů pro historické jádro města Karlovy Vary (dále jen ÚS-R), která byla schválena dne 7. 7. 2014 a následně zaregistrována na ÚÚR. (...) ÚS-R určuje výšku objektů s ohledem na různé výškové poměry v území. Jako závazné limity je určena výška stavby k hlavní římse a ke hřebeni stavby. Určujícími pro tyto limity jsou vydefinované referenční body. (...) V regulačním plánu je výškový limit staveb určen počtem podlaží. Tento limit v případě výškových rozdílů v území a neurčené standardní výšky 1 podlaží, nezajišťuje omezení výšky staveb v území. Stavební zákon a jeho prováděcí vyhlášky prošly několika novelizacemi. Aktualizací prošly i nadřazené dokumentace - Politika územního rozvoje ČR (ve znění Aktualizací č. 1 - 5) a Zásady územního rozvoje Karlovarského kraje. Území se nachází v historickém jádru města, v době zpracování regulačního plánu bylo historické jádro města chráněno Městskou památkovou zónou Karlovy Vary, prohlášenou vyhláškou MK ČR č. 476/92 Sb. ze dne 10. 9. 1992, resp. Vyhláškou MK č. 249/1995 ze dne 22. 9. 1995. Území se nachází v ochranném pásmu Přírodních léčivých zdrojů I. stupně I. B. Výstavba v území je proto regulována i na základě ochrany těchto zdrojů. Dalším dokumentem, regulujícím historické území města je Statut lázeňského místa Karlovy Vary, č. 321/2012 Sb. ze dne 29. 8. 2012. V tomto dokumentu je mimo jiné uveden zákaz (ve vnitřním území lázeňského místa) výstavby staveb, které by nerespektovaly dochované urbanistické, architektonické a památkové hodnoty, a které by vedly k nadměrnému zahušťování výstavby, zejména na úkor zeleně. Dne 14. ledna 2015 schválila vláda usnesením č. 22/2015 dokument „Politika architektury a stavební kultury České republiky. Cílem tohoto dokumentu je vytvořit předpoklady k tomu, aby vznikající stavby byly kvalitní. Dokument však neklade důraz pouze na kvalitu jednotlivých staveb, ale zdůrazňuje potřebu komplexního vnímání prostředí, tedy vzájemného působení staveb, jejich vztahu ke stávajícím architektonickým a urbanistickým hodnotám a též jejich vlivu na krajinu. Stanovená opatření směřují do oblasti uspořádání území, kladou si za cíl zlepšit dostupnost veřejné infrastruktury či stanovovat dlouhodobou urbanistickou koncepci. Dne 6. prosince 2017 na základě Nařízení vlády č. 430/2017, o prohlášení území vybraných částí měst Františkovy Lázně, Cheb, Karlovy Vary a Mariánské Lázně a obce Valy s lázeňskou kulturní krajinou za památkové rezervace a o změně nařízení vlády č. 443/1992 Sb., o prohlášení území historického jádra města Františkovy Lázně a území pevnosti Terezín za památkové rezervace, bylo historické jádro města Karlovy Vary prohlášeno za památkovou*
- Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rezervaci. V roce 2021 byla historická část města, včetně regulovaného území, zahrnuta do památek UNESCO. Dne 25. 1. 2022 vydalo Zastupitelstvo města Karlovy Vary na svém zasedání, nový Územní plán Karlovy Vary. Zrušená změna č.1/2016 regulačním plánem, uváděla dokument RP do souladu s platnou legislativou, a dále zohledňovala regulaci určenou v ÚS-R, která byla převzata do nového územního plánu. Původní verze regulačního plánu nevyhovuje nové urbanistické koncepci. Od vydání regulačního plánu (2007) se výrazně změnily podmínky pro jeho uplatňování. Lze konstatovat, že tento dokument již není v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 stavebního zákona. Cit. „Doba platnosti regulačního plánu pořízeného z podnětu, který nenahrazuje územní rozhodnutí, se nestanovuje. Pokud se změni podmínky, za kterých byl regulační plán pořízen a vydán, zajistí příslušná obec nebo kraj jeho změnu nebo jej zruší.“ „Zrušení regulačního plánu vyvolá potřebu pořídit změnu Územního plánu Karlovy Vary, který se odkazuje na RP. Dále bude nutné pro hodnotné území určit nové regulace, které by byly v souladu s platnými limity, které se v území nacházejí, budou respektovat platné zákonné normy, a které budou v souladu se současnými potřebami využití tohoto území.“

51. Z uvedeného vyplývá, že odpůrce jako důvody zrušení regulačního plánu, který stanovil závazné regulační podmínky pro zástavbu, identifikoval tyto skutečnosti nastalé po vydání regulačního plánu:

(A) zpracování Územní studie základních prostorových regulativů pro historické jádro města Karlovy Vary (studie Casua), která přesněji než regulační plán určuje závazné výškové limity

(B) „stavební zákon a jeho prováděcí vyhlášky prošly několika novelizacemi“

(C) Politika územního rozvoje ČR a Zásady územního rozvoje Karlovarského kraje byly aktualizovány

(D) historické území města reguluje i Statut lázeňského místa Karlovy Vary, č. 321/2012 Sb. ze dne 29. 8. 2012, který zakazuje výstavbu staveb, které by nerespektovaly dochované

urbanistické, architektonické a památkové hodnoty, a které by vedly k nadměrnému zahušťování výstavby, zejména na úkor zeleně

(E) vládní usnesení ze dne 14. 1. 2015, č. 22/2015 Politika architektury a stavební kultury České republiky

(F) prohlášení historického jádra města Karlovy Vary za památkovou rezervaci nařízením vlády č. 430/2017 Sb.

(G) zahrnutí regulovaného území do památek UNESCO v roce 2021

(H) vydání nového územního plánu dne 25. 1. 2022.

52. Soud shledal, že popsané odůvodnění opatření obecné povahy neposkytuje dostatek důvodů pro přezkum, zda se dle § 71 odst. 1 věta druhá stavebního zákona podmínky, za kterých byl regulační plán pořízen a vydán, změnily či nezměnily - odůvodnění totiž vyjma bodu A předchozího bodu odůvodnění tohoto rozsudku (dále soud uvádí již jen písmena jednotlivých bodů) neobsahuje vůbec žádné skutečnosti, které by změnu podmínek jakkoli odůvodnily. Podmínky, za nichž byl regulační plán vydán, mohly spočívat ve změně skutkového stavu (např. došlo k takovým změnám v území, že regulační plán pozbyl smyslu), nebo právního stavu (např. změna relevantní právní úpravy regulující míru podrobností, v jakých může regulační plán upravovat podmínky využití území). Odpůrce byl povinen v odůvodnění opatření obecné povahy

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

přezkoumatelně vysvětlit, proč bylo zapotřebí regulační plán jako celek zrušit, a tuto povinnost nesplnil. Z odůvodnění opatření obecné povahy to totiž vůbec zjistit nelze. Aby bylo možno přezkoumat, zda odpůrce naplnil podmínky pro vznik jeho oprávnění zrušit regulační plán, musel by specifikovat podmínky v době vydání regulačního plánu, podmínky v době rušení regulačního plánu a tyto srovnat, tj. popsat, v čem se změnily a proč právě tato změna odpůrce nutí regulační plán zrušit.

53. Body B, C, D, E, F, G a H pouze konstatují, že se od vydání regulačního plánu změnila právní úprava specifikovaná více či méně určitě (stavební zákon a jeho prováděcí vyhlášky, nařízení vlády č. 321/2012 Sb. a 430/2017 Sb., zařazení regulovaného území do světového dědictví podle Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví) a nástroje územního plánování (politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje, územní plán) a deklarace politické vůle (usnesení vlády č. 22/2015). Odpůrce neuvedl vůbec, v čem byly změněny, resp. proč by tato změna měla způsobit potřebu regulační plán zrušit – proč úprava regulačního plánu s nimi koliduje. Pouze v bodě A odpůrce uvedl, že studie Casua nově zpřesnila závazné výškové limity zástavby v regulovaném území, což by obecně mohlo založit prvotní základ úvahy, zda je nutné v části výškových limitů regulační plán změnit či zrušit. Soud nepovažuje za nutné vyjadřovat se k tomu, zda studie Casua mohla či nemohla odůvodnit změnu či zrušení výškových limitů (podlažnost) stanovenou regulačním plánem, protože odpůrce zrušil regulační plán v celém rozsahu, tudíž i ve vztahu k regulaci *funkčního využití pozemků, situování staveb - regulační čáry, míry zastavění pozemků a způsobu zastřešení*, kdy v odůvodnění zrušení regulačního plánu neuvedl ničeho k tomu, že by tyto regulace byly předmětem studie Casua.
54. Ani jiné pasáže odůvodnění opatření obecné povahy pak podle soudu vzhledem ke své obecnosti a nezdůvodněnosti neposkytují přezkoumatelný podklad pro úvahu, zda odpůrce naplnil podmínky stanovené v § 71 odst. 1 věta druhá stavebního zákona pro vznik oprávnění regulační plán zrušit. Jde o větu, že *stávající RP určuje pro řešení území dnes již neaktuální a nevyužitelné limity* [viz předposlední odstavec bodu c) odůvodnění], nebo že *ke zrušení regulačního plánu bylo přistoupeno z důvodu potřeby změny určujících limitů a změny podmínek, za kterých byl pořízen, kdy regulační plán byl pořízen za platnosti nyní neaktuálních právních předpisů a že řešení území zahrnuje i nově vydaný územní plán Karlovy Vary, který ve svém řešení obsahuje i regulace z ÚS-R. Tyto regulace nekorespondují s uvedenými v regulačním plánu* [viz bod e) odůvodnění], nebo že *řešení RP neodpovídá požadavkům na využívání území uvedeným v novém Územním plánu Karlovy Vary* [viz bod n) odůvodnění].
55. Soud obiter dictum dodává, že nutnost zrušení regulačního plánu jako celku podmíněnou změnou podmínek odůvodnění opatření obecné povahy spíše vylučovalo nebo osvědčovalo, protože odpůrce zde uvedl, že *bude nutné pro hodnotné území určit nové regulace, které by byly v souladu s platnými limity, které se v území nacházejí, budou respektovat platné zákonné normy, a které budou v souladu se současnými potřebami využití tohoto území* [viz poslední odstavec bodu a) odůvodnění], nebo že *zrušení regulačního plánu vyvolá potřebu pořízení nové dokumentace, která bude zohledňovat uvedené priority, koncepce a úkoly území* [viz předposlední odstavec bodu c) odůvodnění].
56. Dále se soud zabýval tím, zda absentující odůvodnění nutnosti zrušit regulační plán není obsaženo v rozhodnutí o námitkách. Ani zde však soud potřebné odůvodnění nenalezl. V rozhodnutí o námitkách odpůrce sice obecně uvedl, že územní plán převzal regulace ze Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

studie Casua, avšak nikterak konkrétně nespecifikoval ohledně každé jednotlivé regulace stanovené regulačním plánem (*funkční využití pozemků, situování staveb - regulační čáry, míru zastavění pozemků, podlažnost a způsob zastřešení*) v jakém konkrétním ustanovení a jak konkrétně byla územním plánem určena. Proto nemohl být soudem přezkoumán ani obecný odkaz odpůrce na to, že důvodem zrušení regulačního plánu byl jeho nesoulad s územním plánem dle § 71 odst. 4 stavebního zákona.

57. Soud tedy shrnuje, že ani samotné odůvodnění opatření obecné povahy, ani rozhodnutí o námitkách neodůvodňují, jaké konkrétní změny jakých konkrétních podmínek, které panovaly v době přijetí regulačního plánu, vyvolaly nutnost zrušit regulační plán v celém rozsahu (tedy ve všech regulačním plánem stanovených prvcích omezení zástavby). Vzhledem k tomu dospěl soud k závěru, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, kdy neobsahuje přezkoumatelné odůvodnění naplnění podmínky pro zrušení celého regulačního plánu dle § 71 odst. 1 věta druhá stavebního zákona. Touto nezákonností nepochybně mohla být dotčena právní sféra navrhovatele, protože zrušením veškeré regulace stanovené regulačním plánem (*funkční využití pozemků, situování staveb - regulační čáry, míru zastavění pozemků, podlažnost a způsob zastřešení*) může být podstatně snížena kvalita bydlení v dané lokalitě a může být ohrožen zájem na ochraně památkových hodnot (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009–82).
58. Jelikož přezkoumatelné odůvodnění naplnění podmínek dle § 71 odst. 1 stavebního zákona absentovalo, musel soud přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s. Tento postup není v rozporu s principu zdrženlivosti, neboť odpůrce zcela rezignoval na odůvodnění svého záměru zrušit regulační plán v celém rozsahu. Je v rozporu se zákonnými požadavky, aby odpůrce v opatření obecné povahy pouze zcela paušálně uvedl, že došlo v mezidobí od vydání regulačního plánu k přesně (ne)určeným změnám, aniž vysvětlil, proč by tyto změny měly za důsledek nutnost zrušit celý regulační plán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2015, č. j. 7 As 35/2015-63). Jelikož odůvodnění opatření obecné povahy postrádalo způsobitelné rozhodovací důvody, tedy o jaké skutečnosti odpůrce opřel své oprávnění zrušit regulační plán podle § 71 odst. 1 stavebního zákona, bylo opatření obecné povahy nepřezkoumatelné a muselo být z tohoto důvodu zrušeno (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 237/2015-47, body 32 a 33, a ze dne 11. 3. 2021, č. j. 1 As 38/2020-47, bod 16). Nutno dodat, že v případě faktické nepřezkoumatelnosti odůvodnění opatření obecné povahy není úkolem soudu, coby orgánu, jemuž přísluší pouze přezkum vydaného opatření obecné povahy, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán, a zasahoval tak do jeho působnosti.
59. Nad rámec shora uvedeného soud dodává, že se ztotožňuje s východiskem, že pro posouzení naplnění podmínek podle § 71 odst. 1 stavebního zákona bylo relevantní pouze znění územního plánu účinné ke dni vydání opatření obecné povahy, a s doktrinálním výkladem § 71 odst. 1 stavebního zákona uvedeným na str. 8 žaloby. Stejně tak se soud ztotožňuje s argumentací navrhovatele, že uvedený výklad je podporován i zněním § 113 odst. 2 nového stavebního zákoníku (*Zastupitelstvo může zrušit regulační plán v případě, že se změnily podstatně podmínky, za kterých byl pořízen a vydán a není-li řešení v něm obsažené již aktuální.*) ve spojení s důvodovou zprávou [*Naopak zákon připouští, aby byl zrušen regulační plán, změnilo-li se podstatně podmínky, za kterých byl vydán a řešení v něm obsažené tak již není aktuální (např. bylo již zkonsumováno). Tato úprava navazuje na stávající úpravu obsaženou v zákoně*].

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

č. [183/2006 Sb.](#), která též umožňuje zrušení regulačního plánu (srov. [§ 71](#) zákona č. 183/2006 Sb.). Je však potřeba konstatovat, že pokud se podstatně změnily podmínky, za kterých byl regulační plán pořízen a vydán, nebo není-li řešení v něm obsažené již nadále aktuální, je zastupitelstvo obce primárně povinno pořídit změnu regulačního plánu. Regulační plán se ruší formou opatření obecné povahy (podle teze jak věc vznikla, tak zanikla), avšak v tomto případě se toto opatření obecné povahy projednává v omezeném režimu, předvídaném stavebním zákonem.] Z důvodové zprávy je zřejmé, že zákonodárce již stávající právní úpravou ve stavebním zákoně zamýšlel podmínit možnost zrušit regulační plán tím, že se změnily podmínky, za kterých byl regulační plán pořízen a vydán, aniž by změněné podmínky umožňovaly změnu regulačního plánu. Soud též souhlasí s tím, že územní studie není závazným podkladem pro rozhodování v území (srov. [§ 25](#) stavebního zákona a [§ 50](#) odst. 4 správního řádu ve spojení s [§ 192](#) odst. 2 stavebního zákona).

60. K argumentaci odpůrce ve vyjádření k návrhu uvádí soud následující: Především platí, že opatření obecné povahy musí z hlediska své přezkoumatelnosti samostatně obstát při soudním přezkumu, aniž by bylo možné jeho odůvodnění doplňovat argumentací v procesních podáních v soudním řízení správním. Nedostatek odůvodnění vydaného rozhodnutí nemůže být totiž dodatečně zhojen podrobnějším rozbořem problematiky učiněným až v soudním řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 – 25, publikovaný pod č. 73/2004 ve Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 17. 4. 2008, č. j. 9 Afs 135/2007-48).
61. Soud však nad rámec toho konstatuje, že v bodech 31 až 33 odpůrce neuvedl žádný konkrétní údaj podporující závěr, že všechny konkrétní limity stanovené regulačním plánem musely být pro změny nastalé po vydání regulačního plánu zrušeny. Pokud v bodě 34 odpůrce uvedl, že důvodem pro zrušení regulačního plánu nebyly právní normy, je to v rozporu s tím, že v odůvodnění opatření obecné povahy uvedl explicitně, že důvodem pro zrušení regulačního plánu jsou mj. novelizace stavebního zákona a jeho prováděcích vyhlášek (obdobně první věta bodu 36). Odpůrce v tomto bodě dodal, že důvodem zrušení regulačního plánu byla nutnost jeho sladění se studií Casua, což nedává smysl (sladění neimplikuje bez dalšího zrušení) a ani není nijak na konkrétních exaktních údajích vysvětleno, proč musely být naprosto konkrétní limity regulačního plánu zrušeny, aby mohly být takto *sladěny* se studií Casua. Z bodu 36 vyjádření k návrhu by ostatně vyplývalo, že se odpůrce domnívá, že mohl libovolně přistoupit ke zrušení regulačního plánu, avšak v takovém případě pomíjí [§ 71](#) odst. 1 věta druhá stavebního zákona. V bodě 40 odpůrce uvedl, že si navrhovatel nesprávně vykonstruoval tvrzení, že důvodem zrušení regulačního plánu byla nová urbanistická koncepce řešeného území – a to v situaci, kdy sám odpůrce explicitně jako důvod zrušení regulačního plánu v odůvodnění opatření obecné povahy uvedl: „*Původní verze regulačního plánu nevyhovuje nové urbanistické koncepci.*“ Argumentuje-li v bodě 41 a 42 odpůrce tím, že regulaci území sice zrušil, ale že ji v budoucnu zahrne do plánované změny územního plánu, pomíjí zřejmě, že pro posouzení zákonnosti opatření obecné povahy není rozhodný záměr odpůrce do budoucna, ale stav ke dni zrušení regulačního plánu, kdy nelze argumentovat hospodárností nezákonného řešení. Argumentoval-li odpůrce v bodě 45 zásadní změnou územního plánu v podobě zařazení do ploch přestavby, v odůvodnění opatření obecné povahy to neuvedl.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

62. Podstatou tohoto okruhu návrhových námitek bylo tvrzení navrhovatele, že odpůrce přezkoumatelně nevypořádal námitky třetích osob proti návrhu opatření obecné Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

povahy.

63. Tento návrhový bod nebyl důvodný.
64. Navrhovatel v procesu přijetí opatření obecné povahy námitky nevznsl. Navrhovatel se tak nemohl s úspěchem domáhat zrušení opatření obecné povahy z důvodu, že odpůrce nevypořádal určité námitky třetích osob, pokud v procesu přijetí opatření obecné povahy navrhovatel žádné námitky neuplatnil (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS). Navrhovatel se totiž touto částí návrhové argumentace domáhal ochrany nikoliv svých práv, nýbrž ochrany práv podatelů námitek na jejich řádné vypořádání. Soudní řád správní však neumožňuje, aby se navrhovatel domáhal ochrany práv jiných osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021, č. j. 9 Ao 21/2021-111, bod 22).

Soukromoprávní závazky odpůrce

65. Navrhovatel tvrdil, že odpůrce porušil ustanovení o řízení o vydání opatření obecné povahy, neboť nevykonával veřejnou moc řádně a nezávisle. Toto porušení ustanovení o řízení navrhovatel spatřoval v tom, že se odpůrce měl soukromoprávním jednáním zavázat ke změně, případně zrušení regulačního plánu, a vydáním opatření obecné povahy nesledoval odpůrce veřejný, nýbrž soukromý zájem. Své námitky žalobce rozvedl v replice, ale jejich základ zůstal stejný.
66. Soud nepřisvědčil ani tomuto okruhu návrhové argumentace. Bez ohledu na to, zda a k čemu se soukromoprávně odpůrce zavázal, nemohlo to vést k závěru o nezákonnosti opatření obecné povahy.
67. Podle čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR (dále jen „ústava“), slouží státní moc všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.
68. Podle čl. 1 odst. 1 věta druhá zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného.
69. Z čl. 2 odst. 3 ústavy plyne nutnost zákonného podkladu pro uskutečňování státní, resp. veřejné moci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04). Uplatňováním veřejné moci lze rozumět autoritativní rozhodování o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávním postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu (srov. již usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93, či nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98). V případě postupu v řízení o vydání opatření obecné povahy, tedy zrušení regulačního plánu, odpůrce nepochybně veřejnou moc v rovině veřejného práva uplatňoval, neboť závazně reguloval možnosti a způsob využití dotčeného území a obsah této regulace přímo nezávisel na vůli dotčených osob (tyto osoby obsah regulace samozřejmě mohly ovlivňovat podanými námitkami či připomínkami, nicméně odpůrce byl nadán pravomocí tyto řádně vypořádat a rozhodnout v rozporu s nimi). Tato regulace musela být provedena na zákonném podkladu. Tímto zákonným podkladem byl zejména stavební zákon a správní řád.
70. Na odpůrce, jakožto veřejnoprávní korporaci nadanou ústavně zaručeným právem na samosprávu (srov. čl. 8 ústavy ve spojení s jejími čl. 99 a 100 odst. 1), je nutno hledět jako na právnickou osobu, která je oprávněna činit to, co jí zákon, zejm. zákon č. 128/2000 Sb. Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Sb., o obcích, nezakazuje (srov. čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Jinak řečeno, vstupuje-li obec do právních vztahů soukromého práva (občanského, obchodního, pracovního), vystupuje zásadně stejně jako kterýkoliv jiný subjekt těchto vztahů (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 33 Cdo 4988/2009).

71. Dle názoru soudu je třeba důsledně rozlišovat mezi uplatňováním veřejné moci odpůrcem, tedy jeho postupem směřujícím ke zrušení regulačního plánu, regulovaným předpisy veřejného práva, a pohnutkami, které odpůrce ke zrušení regulačního plánu vedly. Tyto pohnutky nepodléhají soudnímu přezkumu. Soud v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy posuzuje, zda opatření obecné povahy v mezích návrhových námitek ob stojí při testu dle § 101d odst. 2 s. ř. s. Pohnutky samotné pro rozhodnutí soudu významné nejsou a nemohou být. Poté, co se odpůrce rozhodl zrušit regulační plán a počal činit kroky k jeho zrušení, byl povinen striktně postupovat dle kogentních ustanovení správního řádu a stavebního zákona upravujících řízení o vydání opatření obecné povahy a opatření obecné povahy samotné, neboť již uplatňoval veřejnou moc. Myšlenkový pochod odpůrce reflektující motivaci odpůrce ke zrušení regulačního plánu se ve sféře veřejného práva a výkonu veřejné moci neodehrávalo (odpůrce v této fázi nerozhodoval autoritativně o právech a povinnostech podřazených subjektů, které s ním nebyly v rovném postavení). Potenciální závazek odpůrce změnit, případně zrušit, regulační plán nebyl učiněn ve sféře veřejného práva, nýbrž ve sféře práva soukromého (do právního vztahu s navrhovatelem, z něhož by navrhovateli vyplývala nějaká práva, na nichž by tento mohl být zkrácen, odpůrce v tomto okamžiku vůbec nevstoupil).
72. Navrhovatelův výklad by vedl k absurdním důsledkům. Nelze totiž tvrdit, že i kdyby proces přijetí opatření obecné povahy proběhl zcela v souladu se zákonem a opatření obecné povahy by bylo zákonné i podle hmotného práva, přesto by bylo opatření obecné povahy nezákonné, protože bylo vyvoláno právně nesouladnou pohnutkou. Právě v tomto aspektu se zřetelně projevuje důsledek § 1 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku. Pokud byly dodrženy kogentní normy veřejného práva upravující řízení o vydání opatření obecné povahy a opatření obecné povahy *in merito*, nemůže být předchozím soukromoprávním ujednáním spočívajícím v závazku ke změně regulačního plánu či k jeho zrušení založena nezákonnost takového opatření obecné povahy. I v situaci, kdy by se obec zavázala ke zcela konkrétní změně regulace určitého území (a zdejší soud vůbec neposuzuje, zda tak obec podle soukromého práva učinit smí či nesmí), by tento závazek sám o sobě nemohl vést k nezákonnosti následně provedené regulace, neboť přeci nelze vyloučit, že soukromoprávní závazek obce bude odpovídat jak vůli dotčených osob, tak stanoviskům dotčených orgánů, a bude rovněž v souladu s odborným hlediskem tvorby územně plánovací dokumentace. Jinými slovy – to, že se obec soukromoprávně ve vztahu k územně plánovací dokumentaci zaváže, neznamená, že navždy *pro futuro* jsou nezákonná opatření obecné povahy, k jejichž vydání se obec zavázala. Rovněž zde lze připomenout, že územní plánování je dynamický proces, jehož podstatou je právě provádění změn v území. Pokud jsou tyto změny provedeny v souladu s právními předpisy upravujícími jejich provádění (zejm. stavebním zákonem a na něj navazujícími prováděcími vyhláškami, případně správním řádem), nelze je považovat za nezákonné v důsledku soukromoprávního závazku obce k jejich provedení.
73. Z navrhovatelem citovaného rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2020, č. j. 21 Co 240/2019-255, nevyplývají žádné závěry ve vztahu k zákonnosti územního, resp. regulačního plánu (toto ostatně vyplývá z rozdílné povahy civilního a správního soudnictví – srov. § 3 věta druhá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a § 2 s. ř.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

s.). Soud obecně dodává, že jakékoli opatření obecné povahy může být zákonné, zatímco smlouva zakládající jeho pohnutku neplatná, což je opět projevem § 1 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku.

74. Co se týče navrhovatelova poukazu na právní názor obsažený v odborné literatuře (ZAHUMENSKÁ, V. a kol. *Smlouvy o rozvoji obcí: když je investor za humny*. Praha : Wolters Kluwer, 2019. s. 192. ISBN 978-80-7598-597-2), uvádí k němu soud, že právní názor o nezákonnosti územního plánu (není relevantní, že odborná literatura hovoří o územním plánu a v projednávané věci se jednalo o regulační plán, neboť důsledky soukromoprávního závazku na zákonnost těchto forem územně plánovací dokumentace jsou stejné) není nijak odůvodněn (např. poukazem na konkrétní ustanovení o řízení, která měla být takto porušena). Navíc tento názor kategoricky neurčuje nezákonnost územně plánovací dokumentace, nýbrž její nezákonnost připouští pouze jako možnost. Soud se z výše uvedených důvodů s navrhovatelem citovaným doktrinálním názorem neztotožnil.

V.

Rozhodnutí soudu

75. Soud tedy dospěl k závěru, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, protože neobsahuje přezkoumatelné odůvodnění naplnění podmínky pro zrušení regulačního plánu dle § 71 odst. 1 věta druhá stavebního zákona. Proto soud výrokem I tohoto rozsudku v souladu s § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku tak, jak navrhoval navrhovatel.
76. Soud o návrhu navrhovatele rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť s tímto postupem vyslovil souhlas navrhovatel v podání ze dne 23. 7. 2022 a odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhovatele.

VI.

Náklady řízení

77. O náhradě nákladů řízení účastníků rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci plný procesní úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč. Jde o soudní poplatek za návrh dle § 57 odst. 1 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 in fine o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem odpůrce tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 30. srpna 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

